



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

66442

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Miraflores, 01 JUL. 2019



OFICIO N° 2253 -2019-JUS/SG

Señor

CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR – Ley que regula la autorización temporal del comercio ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía pública

Referencia : Oficio P.O. N° 952-2018-2019/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zeballos Salinas, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual solicita a este Sector emita opinión en relación con el Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR – Ley que regula la autorización temporal del comercio ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía pública.

Al respecto, le remito copia del Informe Legal N° 216-2019-JUS/DGDNCR, emitido con el fin de dar atención a lo requerido por la Comisión que usted preside.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO
Secretario General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

INFORME LEGAL N° 216 - 2019-JUS/DGDNCR

A : FERNANDO RAFAEL CASTAÑEDA PORTOCARRERO
Viceministro de Justicia

DE : MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad
Regulatoria

ASUNTO : Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR,
Proyecto de Ley que regula la autorización temporal del comercio
ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en
estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que
promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía
pública.

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 952-2018-2019/CDRGLMGE-CR (Hoja de
Trámite N° 22100-2019MSC, Proveído N° 736)
b) Oficio P.O. N° 0703-2018-2019-CJDDHH/CR (Hoja de Trámite
N° 23478-2019MSC, Proveído N° 795)
c) Informe N° 64-2019-JUS/DGAC (Proveído N° 1076)
d) Oficio N° D001662-2019-PCM-SC
e) Oficio N° 825-2018-2019-CJDDHH/CR

FECHA : Miraflores, 07 JUN. 2019

I. OBJETO

1. En tanto el Congreso de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros han solicitado la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR, Proyecto de Ley que regula la autorización temporal del comercio ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía pública, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 7.3 de los "Lineamientos para la solicitud de dictamen dirimente, informe jurídico e informe legal a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0462-2018-JUS, en el presente caso corresponde emitir un Informe Legal.
2. El objeto del presente Informe Legal es analizar el Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR, Proyecto de Ley que regula la autorización temporal del comercio ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía pública (en adelante, el Proyecto de Ley).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Ministerio de
Justicia y
Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

II. ANTECEDENTE

- II.1. Mediante Oficio P.O. N° 952-2018-2019/CDRGLMGE-CR, recibido con fecha 29 de marzo de 2019, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó que se emita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley. Con fecha 02 de abril de 2019, mediante Proveído N° 904-2019-JUS/VMJ, el Viceministro de Justicia deriva esta solicitud a esta Dirección General.
- II.2. Mediante Oficio P. O. N° 0703-2018-2019-CJDDHH/CR, de fecha 04 de abril de 2019, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República solicitó que se emita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley. Con fecha 09 de abril de 2019, el Viceministro de Justicia deriva esta solicitud a esta Dirección General.
- II.3. Con fecha 17 de abril de 2019, mediante Oficio N° 483-2019-JUS/DGDNCR, esta Dirección General solicitó opinión técnica del Proyecto de Ley a la Dirección General de Asuntos Criminológicos, en lo que respecta a la materia de su competencia.
- II.4. Mediante Informe N° 64-2019-JUS/DGAC, recibido con fecha 17 de mayo de 2019, la Dirección General de Asuntos Criminológicos da respuesta a la solicitud del Oficio N° 483-2019-JUS/DGDNCR.
- II.5. Con fecha 20 de mayo de 2019, mediante Oficio N° D001662-2019-PCM-SC, la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la opinión técnica del Proyecto de Ley, a partir del pedido realizado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. Mediante Proveído N° 1329-2019-JUS/VMJ, el Viceministro de Justicia deriva esta solicitud a esta Dirección General.
- II.6. Con fecha 20 de mayo de 2019, mediante Oficio N° 825-2018-2019-CJDDHH/CR, la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República reitera su pedido. Mediante Proveído N° 1405-2019-JUS/VMJ, de fecha 03 de junio de 2019, el Viceministro de Justicia deriva la solicitud a esta Dirección General.

III. BASE LEGAL

- III.1. Constitución Política del Perú.
- III.2. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- III.3. Ley N° 30490, Ley de la persona Adulta mayor.
- III.4. Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad
- III.5. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- III.6. Código Penal.
- III.7. Ordenanza N° 1787-MML, Ordenanza que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana.
- III.8. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.9. Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
- III.10. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

IV. DESCRIPCIÓN

3. El Proyecto de Ley tiene por objeto lo siguiente:

Artículo 1. Objetivo de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular el procedimiento para la autorización temporal del ejercicio de comercio en vía pública que otorgan las municipalidades, priorizando y protegiendo a las personas con discapacidad y/o en estado de vulnerabilidad, conforme orden de prelación, así como sancionar el comercio ambulatorio informal y el fomento y cobro de cupos de espacios públicos que favorezcan actos ilícitos como en el delito de extorsión, además de incorporar como circunstancia agravante cuando el sujeto pasivo es Alcalde Municipal y o afines, así como también actos que alteren el orden público a efectos de resguardar la seguridad ciudadana y la formalización del comercio ambulatorio con los parámetros conforme lo faculte la ordenanza municipal respectiva.

Finalmente, se tiene que el Derecho fundamental al trabajo en el artículo 2º, inciso 15 de nuestra Constitución Política del Perú, en la que dispone que toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley, en consecuencia es deber del Estado su promoción conforme a los artículos 58º y 59º de la Constitución Política del Perú, así como la erradicación de la pobreza que asegure igualdad de condiciones de manera progresiva, priorizando los sectores de extrema pobreza y población vulnerable, como es el caso de las personas con discapacidad a efectos de coadyuvar a su desarrollo e inclusión social como población económica activa [sic], toda vez que a la fecha su incorporación e inserción es una falacia encubierta de discriminación.

4. De la lectura del precitado artículo del Proyecto de Ley, se observa que, en realidad, la propuesta normativa plantea dos objetos:

- a) Regular el procedimiento para la autorización temporal del ejercicio de comercio en vía pública que otorgan las municipales, priorizando y protegiendo a las personas con discapacidad y/o en estado de vulnerabilidad, conforme al orden de prelación.
b) Sancionar el comercio ambulatorio informal y el fomento y cobro de cupos de espacios públicos que favorezcan actos ilícitos como en el delito de extorsión, además de incorporar como circunstancia agravante cuando el sujeto pasivo es Alcalde Municipal y/o afines, así como también actos que alteren el orden público a efectos de resguardar la seguridad ciudadana y la formalización del comercio ambulatorio, según lo establezca la ordenanza municipal respectiva.

5. En su Disposición Complementaria Modificatoria, el Proyecto plantea la modificación del artículo 200 del Código Penal en los siguientes términos:

Table with 2 columns: Texto vigente and Texto propuesto. Both columns describe Article 200 regarding extortion (Extorsión).



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.

El que mediante violencia o amenaza, toma locales, obstaculiza vías de comunicación o impide el libre tránsito de la ciudadanía o perturba el normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.

El funcionario público con poder de decisión o el que desempeña cargo de confianza o de dirección que, contraviniendo lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, participe en una huelga con el objeto de obtener para sí o para terceros cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal.

La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:

- a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios.
b) Participando dos o más personas; o,
c) Contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de una obra de construcción civil pública o privada, o de cualquier modo, impidiendo, perturbando, atentando o afectando la ejecución de la misma.
d) Aprovechando su condición de integrante de un sindicato de construcción civil.

La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.

El que mediante violencia o amenaza, toma locales, obstaculiza vías de comunicación o impide el libre tránsito de la ciudadanía o perturba el normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.

El funcionario público con poder de decisión o el que desempeña cargo de confianza o de dirección que, contraviniendo lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, participe en una huelga con el objeto de obtener para sí o para terceros cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal.

La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:

- a) A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios.
b) Participando dos o más personas; o,
c) Contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de una obra de construcción civil pública o privada, o de cualquier modo, impidiendo, perturbando, atentando o afectando la ejecución de la misma.
d) Aprovechando su condición de integrante de un sindicato de construcción civil.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

e) Simulando ser trabajador de construcción civil.

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años.

La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:

- a) Dura más de veinticuatro horas.
- b) Se emplea crueldad contra el rehén.
- c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.
- d) El rehén adolece de enfermedad grave.
- e) Es cometido por dos o más personas.
- f) Se causa lesiones leves a la víctima.

La pena prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.

La pena será de cadena perpetua cuando:

- a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.
- b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.
- c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.
- d) El agente se vale de menores de edad.

e) Simulando ser trabajador de construcción civil.

f) Promoviendo, favoreciendo y/o facilitando, mediante la venta de cupos de espacios públicos para actos de comercio ambulatorio informal.

g) Promoviendo, favoreciendo y/o facilitando, los parqueos vehiculares ilegales.

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años.

La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:

- a) Dura más de veinticuatro horas.
- b) Se emplea crueldad contra el rehén.
- c) El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.
- d) El rehén adolece de enfermedad grave.
- e) Es cometido por dos o más personas.
- f) Se causa lesiones leves a la víctima.

g) El agraviado ejerce el cargo de Alcalde Municipal y/o afines.

La pena prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.

La pena será de cadena perpetua cuando:

- a) El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.
- b) El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.
- c) Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.
- d) El agente se vale de menores de edad.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

V. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

V.1 Acerca de la competencia de las Municipalidades para otorgar autorizaciones de comercio ambulatorio

6. El artículo 194 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) indica:

ARTÍCULO 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. **Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.** Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (Negritas agregadas)

(...)

7. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 83, numeral 3.2 estipula lo siguiente:

ARTÍCULO 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia.

1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio.

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.2. Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial.

(Negritas agregadas)

8. De acuerdo a ello, por ejemplo, con fecha 16 de febrero de 2016, se publicó en el diario oficial "El Peruano" la Ordenanza N° 1787-MML de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Ordenanza que regula el comercio ambulatorio o en espacios públicos en Lima Metropolitana. Posteriormente, algunas disposiciones de esta ordenanza fueron modificadas mediante la Ordenanza N° 1933, Ordenanza que incorpora, modifica y deroga disposiciones de la Ordenanza N° 1787 que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana, publicada con fecha 17 de febrero de 2016.
9. En esa línea, se observa que existe ya un marco normativo que faculta a las municipalidades a establecer las normas respecto del comercio ambulatorio; y, que, las municipalidades distritales regulan y controlan el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial.
10. Ahora bien, el artículo 3 del Proyecto de Ley prescribe lo siguiente:



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Artículo 3º.- Prioridad del comerciante en condición de discapacidad y del adulto mayor en extrema pobreza, debidamente acreditado por el SISFOH

La formalización para el puesto de comercio ambulatorio para el comerciante, será de carácter temporal, teniendo atención preferente y/o prioritaria el comerciante en condición de discapacidad y/o adulto mayor en extrema pobreza, a efectos de su incorporación en la población económica activa y su exclusión de la pobreza, debiendo estar acreditado por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) al mismo que se deberá realizar una inspección inopinada al lugar declarado como vivienda del comerciante ambulante solicitante de la autorización municipal, mediante el cual se evalúa el nivel socioeconómico y condiciones de vida.

Sobre las personas adultas mayores

11. Se observa, entonces, que el Proyecto de Ley pretende establecer medidas afirmativas para comerciantes en condición de discapacidad y/o persona adulta mayor en extrema pobreza. Al respecto, cabe indicar que el objeto de la propuesta normativa hacía referencia a "personas con discapacidad y/o en estado de vulnerabilidad, conforme orden de prelación"; por lo que, interpretando de una manera sistemática la propuesta, pareciera que se busca circunscribir sus alcances a personas en condición de discapacidad y/o personas adultas mayores en extrema pobreza; siempre que estos se encuentren acreditados por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
12. Sobre ello, cabe indicar que, en varios instrumentos jurídicos, cuando se hace referencia a la prohibición de la discriminación, se enlista una serie de motivos prohibidos. Por ejemplo, la ya citada Declaración Universal de Derechos Humanos menciona expresamente la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Por su parte, la Constitución alude a motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
13. De la lectura de los referidos artículos, resulta evidente que la lista de motivos prohibidos de discriminación se trata de un *numerus apertus*. De esta manera, aunque la edad no se encuentre explícitamente prevista en ninguna de dichas disposiciones, en determinado caso, puede constituir un motivo prohibido de discriminación¹.
14. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Expediente 5157-2014-PA/TC, ha señalado que, a pesar de no estar prevista de manera expresa, la edad es una categoría sospechosa en los términos del artículo 2.2. de la Constitución². Agregó que:

19. Como es posible advertir, 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 *numerus clausus*, el artículo 2.2 habilita la posibilidad de reconocer e

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación General N° 20, "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (E/C.12/GC/20) de fecha 02 de julio de 2009.

² Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 16. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

identificar que existen colectivos que, por su particular situación, ameritan la adopción de medidas especiales de protección por parte de todo el aparato estatal (...)³.

15. De lo expuesto, se concluye que, tanto los estándares jurídicos internacionales como los nacionales prohíben la discriminación por motivo de edad; incluso, cuando este no se encuentre de manera expresa en las disposiciones relativas a la materia.
16. De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, en el año 2017, se apreciaba que había en el mundo alrededor de 962 000 000 (novecientos sesenta y dos millones de personas) con 60 años o más, lo que constituía un 13% de la población global. Este porcentaje iba en aumento, a razón de 3% al año⁴.
17. La situación en Perú es similar. En esa línea, el Informe Técnico N° 3 – setiembre 2018 del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) indicó que la proporción de personas adultas mayores en el país (mayores de 60 años) ha aumentado. En 1950 el porcentaje era de 5,7 %; el cual se ha incrementado a 10,4% en el presente año⁵.
18. Asimismo, este porcentaje guarda relación con los resultados del Censo Nacional llevado a cabo en el año 2017. Así, según el Informe Nacional "Perú: Perfil Sociodemográfico. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas", habría 2 459 071 (dos millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil setenta y uno) peruanos y peruanas mayores a 65 años de edad⁶. Cabe resaltar que no se aprecia el porcentaje total de adultos mayores, en tanto que los grandes grupos etarios que se han contemplado en dicho Informe Nacional son de 0 a 14 años, de 15 a 64 años y de 65 años a más.
19. Estas cifras generan gran preocupación; puesto que, las personas adultas mayores sufren de una vulnerabilidad especial, con ocasión de la discriminación estructural de la que son víctimas, traducida, por ejemplo, en prácticas sociales que los colocan en una situación desventaja. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha argumentado, en la sentencia del Expediente N° 5157-2014-PA/TC, que:

8. El Tribunal advierte que el deber que el Estado peruano ha asumido en relación con la tutela de los derechos de las personas adultas mayores obedece a la especial condición en la que ellas se encuentran. En efecto, **las personas adultas mayores se caracterizan por vivir, en general, en un contexto de vulnerabilidad, es decir, en una exposición constante a riesgos de difícil enfrentamiento, que son producidos,**

³ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 19. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2017). *World Population Prospects. The 2017 Revision. Key findings and Advance Tables*. Nueva York, pág. 11. En: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2018). Informe Técnico N° 3 – setiembre 2018, "Situación de la Población Adulta Mayor. Trimestre: Abril-Mayo-Junio". En https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_adulto-abr-may-jun2018.pdf

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2018). Informe Nacional "Perú: Perfil Sociodemográfico. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, pág. 43. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

en la mayoría de los casos, por diversos obstáculos que la sociedad les impone⁷.
(Negritas agregadas).

- 20. Igualmente, en la misma sentencia, ha sostenido que esta situación de vulnerabilidad que viven las personas adultas mayores tiene como explicación los estereotipos relacionados a la vejez. Estos atribuyen a las personas mayores características de inoperancia o falta de capacidad para emprender actividades o proyectos; así como de encontrarse en un estado de permanente dependencia, muchas veces debido al deterioro en su salud por su edad. Todo esto tiene como consecuencia que la persona adulta mayor tenga una sensación de falta de autonomía⁸.
- 21. De igual modo, las personas adultas mayores encuentran grandes obstáculos para encontrar empleo formal, con lo cual sus niveles de productividad e ingreso descienden, lo que se traduce en una dependencia en el sistema de seguridad social⁹. Con ello, se confirma que viven en una situación de discriminación estructural.
- 22. Para atender a la situación de vulnerabilidad que sufren las personas adultas mayores, tanto en el ámbito nacional como internacional, se han previsto medidas específicas. Esto no supone un trato arbitrario¹⁰; sino todo lo contrario. No llevar a cabo estas medidas implicaría continuar con la situación de discriminación estructural que afrontan, desatendiendo las obligaciones que tiene el Estado.
- 23. En ese orden de ideas, el Estado tiene un deber especial de protección en relación con las personas adultas mayores, basado en la prohibición de discriminación en función de la edad¹¹. Es decir, las personas adultas mayores se han convertido en titulares súper reforzados de derechos fundamentales¹², por lo que, las medidas especiales que tomen a su favor no serán arbitrarias en tanto procuren garantizar su derecho a la igualdad material.
- 24. En concordancia con ello, el Tribunal Constitucional ha expresado que el Estado peruano tiene la obligación de velar por la existencia de condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de la vida de la persona adulta mayor -en la medida de lo posible- de manera autónoma¹³.
- 25. Respecto a la legislación que prevé la protección especial y promoción de los derechos de los adultos mayores, la Constitución prevé, en su artículo 4:

⁷ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 8. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

⁸ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 9-10. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

⁹ Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado mediante D.S. N° 002-2018-JUS, pág. 58.

¹⁰ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 29. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

¹¹ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 16. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

¹² Tribunal Constitucional del Perú (2006). Sentencia del Expediente 7873-2006-PC/TC de fecha 23 de octubre de 2006, f. 5. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07873-2006-AC.pdf> y Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 25. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

¹³ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 5. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Artículo 4. - La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y **al anciano en situación de abandono**. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. (Negritas agregadas)

26. Si bien es cierto, esto podría llevar a concluir que la Constitución solo protege, de manera especial, a los adultos mayores en situación de abandono, esta interpretación resultaría restrictiva y contraria a la finalidad de la norma. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado:

6. La Constitución peruana, al menos de manera expresa, no cuenta con muchas referencias a los derechos de los adultos mayores. Incluso el artículo 4 genera la impresión de que la tutela reforzada que se dispensa solo está orientada a las personas adultas mayores que se encuentren en una situación de abandono. Sin embargo, dicha interpretación no comprende los verdaderos alcances de la protección constitucional de este colectivo, ya que ella debe complementarse con otras disposiciones internas e internacionales que delimitan el verdadero alcance de las obligaciones de la sociedad y del Estado peruano¹⁴.

27. En relación a lo dicho por el Tribunal Constitucional, cabe resaltar, en el marco del derecho internacional, los "Principios de Naciones Unidas en favor de las personas de edad", adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991¹⁵; la "Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe"; y, la "Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores"¹⁶. Todos estos instrumentos tienen por objeto, principalmente, la protección y promoción de los derechos y libertades fundamentales de las personas adultas mayores.

28. Si bien es cierto, el Perú no es parte de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional del Perú:

[E]s recomendable que se adopten las disposiciones que sean necesarias para que ello pueda llevarse a cabo a fin de tutelar, en mayor medida, los derechos de las personas que integran dicho colectivo. Son ellas, pues, las que ameritan la adopción de medidas especiales de tutela¹⁷.

29. Por otro lado, el Estado peruano sí es parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y

¹⁴ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 6. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>

¹⁵ Asamblea General de Naciones Unidas (1991). Resolución 46/91 "Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad", adoptada el 16 de diciembre de 1991.

¹⁶ La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores entró en vigor el 11 de enero de 2017.

¹⁷ Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 5. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05157-2014-AA.pdf>



PERÚ

**Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos**

 Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

 "Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
 "Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Culturales, "Protocolo de San Salvador"¹⁸. Este instrumento internacional establece, explícitamente, en su artículo 17:

Artículo 17
Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

30. Ahora bien, en armonía con los estándares internacionales y nacionales previamente señalados, el Estado peruano ha desarrollado un marco normativo para la protección de los adultos mayores. Así, la Ley N° 30490, Ley de la persona adulta mayor, publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 21 de julio de 2016, indica lo siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos de la persona adulta mayor, a fin de mejorar su calidad de vida y propiciar su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación.

31. Además, la referida ley entiende como persona adulta mayor a aquella que tiene 60 años o más. Esto se condice con lo establecido en la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores.
32. En adición a ello, la Ley N° 30490, Ley de la persona adulta mayor, no solo estipula medidas de protección especial, sino que procura que los derechos de las personas adultas mayores sean respetados, promoviendo su independencia, autonomía y autorrealización. Esta ley alcanza a todos los niveles de gobierno y a los privados. Así, se establece en el Título Preliminar, como principios generales los siguientes:

Artículo Único. Principios generales

Son principios generales para la aplicación de la presente ley los siguientes:

- a) Promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores

Toda acción pública o privada está avocada a promover y proteger la dignidad, la independencia, protagonismo, autonomía y autorrealización de la persona adulta mayor, así como su valorización, papel en la sociedad y contribución al desarrollo.

- b) Seguridad física, económica y social

Toda medida dirigida a la persona adulta mayor debe considerar el cuidado de su integridad y su seguridad económica y social.

- c) Protección familiar y comunitaria

El Estado promueve el fortalecimiento de la protección de la persona adulta mayor por parte de la familia y la comunidad.

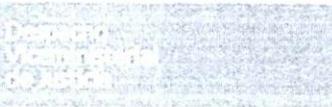
- d) Atención de la salud centrada en la persona adulta mayor

¹⁸ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. El Perú depositó su instrumento de ratificación el 04 de mayo de 1995.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Declaración de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Todas las acciones dirigidas a la persona adulta mayor tienen una perspectiva biosicosocial, promoviendo las decisiones compartidas entre los profesionales de la salud y la persona adulta mayor; integrando en la atención los aspectos biológicos, emocionales y contextuales junto a las expectativas de los pacientes y valorando además la interacción humana en el proceso clínico.

(negritas agregadas)

33. Por otra parte, con fecha 26 de agosto de 2018, se aprobó el Decreto Supremo N° 007-2018-MIMP, Reglamento de la Ley N° 30490 (en adelante, Decreto Supremo N° 007-2018-MIMP), cuyo objeto es el siguiente:

Artículo 1.- Objeto

El presente reglamento tiene alcance nacional y cumple un rol de articulación intergubernamental e intersectorial, cuyo objeto es desarrollar y precisar la aplicación de la Ley N.º 30490 – Ley de la Persona Adulta Mayor, en adelante la Ley, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Declaración Universal de Derechos Humanos, tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Peruano, así como con otras normas y políticas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores.

34. Asimismo, con base en el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad que viven las personas adultas mayores, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 "incorpora a la población adulta mayor como grupo de especial protección, con el objeto de proponer acciones estratégicas que coadyuven al cumplimiento de las políticas públicas diseñadas por el Estado e incluidas en diversos instrumentos normativos creados para la protección de este grupo poblacional".

35. Finalmente, en lo que respecta a sus derechos laborales, la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, refiere lo siguiente:

Artículo 6. Soporte institucional

El Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las familias y la persona adulta mayor son los ejes fundamentales para el desarrollo de las acciones de promoción y protección de los derechos de la persona adulta mayor, especialmente de las acciones de prevención del maltrato y promoción del buen trato.

(...)

Artículo 8. Deberes del Estado

El Estado establece, promueve y ejecuta las medidas administrativas, legislativas, jurisdiccionales y de cualquier otra índole, necesarias para promover y proteger el pleno ejercicio de los derechos de la persona adulta mayor, con especial atención de aquella que se encuentra en situación de riesgo.

TÍTULO II

SERVICIOS PARA LA PERSONA ADULTA MAYOR

CAPÍTULO I

SERVICIOS

Artículo 9. Servicios

Los servicios prestados por entidades públicas o privadas que se brindan a favor de la persona adulta mayor, están orientados a promover su autonomía e independencia con el fin de mejorar su calidad de vida y preservar su salud.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

(...)

Artículo 20. Atención en materia previsional, de seguridad social y empleo

El Estado promueve una cultura previsional con la finalidad de que la persona adulta mayor acceda en forma progresiva a la seguridad social y pensiones, en el marco de lo establecido en los diversos regímenes previsionales.

Asimismo, promueve oportunidades de empleo y autoempleo productivo y formal, que coadyuven a mejorar los ingresos y consecuentemente mejorar la calidad de vida de la persona adulta mayor.

36. En ese sentido, se observa que, de acuerdo a este marco normativo de protección especial, las Municipalidades están obligadas a adoptar medidas especiales a favor de las personas adultas mayores, principalmente, de acuerdo a lo establecido en la citada Ley N° 30490, Ley de la persona adulta mayor.
37. Por tanto, las ordenanzas municipales que regulen el procedimiento de autorización de comercio ambulante para el caso de personas adultas mayores (con mayor razón, si se trata de personas en situación de pobreza), debe contemplar este enfoque etario. En consecuencia, el Proyecto de Ley supone una sobre-regulación de la materia.

Sobre las personas con discapacidad

38. La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución NRES/61/106 del 13 de diciembre de 2006 aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue aprobada por el Congreso de la República del Perú mediante Resolución Legislativa N° 29127¹⁹, Resolución Legislativa que aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo” (en adelante, la Convención) y ratificada por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo N° 073-2007-RE²⁰.
39. La Convención es el primer tratado de derechos humanos que asume el “modelo social, desde el que la discapacidad deja de ser entendida como una anomalía del sujeto, y comienza a ser contemplada más bien como una anomalía de la sociedad”²¹.
40. Este modelo social, “parte de la premisa de que la discapacidad es en parte una construcción y un modo de opresión social, y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad”²². Así, se entiende que no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la sociedad para asegurar adecuadamente que las necesidades de todas las personas — incluyendo quienes tengan una discapacidad— sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”²³.

¹⁹ Publicada el 1 de noviembre de 2007 en el diario oficial El Peruano.

²⁰ Publicada el 31 de diciembre de 2007 en el diario oficial El Peruano.

²¹ DE ASÍS, Rafael (2008). *Derechos humanos y discapacidad. Algunas reflexiones derivadas de la discapacidad desde la teoría de los derechos*. En: CAMPOY Cervera Ignacio y Agustina Palacios (com.). Madrid: Dykinson, p. 19.

²² PALACIOS, Agustina (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: CERMI, p. 27.

²³ *Ibidem*, p. 471.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la corrupción y la impunidad"

41. Respecto al tema de trabajo y empleo, la Convención prevé disposiciones específicas:

Artículo 27
Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;

b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;

d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.



PERÚ

**Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos**

 Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

 "Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
 "Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

42. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado, señalando que:

[T]oda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. El Tribunal recuerda que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad (...).²⁴

43. Ahora bien, el Estado peruano ha iniciado un camino en la inclusión de las personas con discapacidad mediante la Ley N° 29973, Ley General de Discapacidad²⁵, que establece en su numeral 3.1 del artículo 3 que la persona con discapacidad tiene los mismos derechos que el resto de la población, sin perjuicio de las medidas específicas establecidas en las normas nacionales e internacionales para que alcance la igualdad de hecho.

44. Mediante Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley N° 29973, Ley de la Persona con Discapacidad, indica la siguiente:

Artículo 47.- Incorporación de las personas con discapacidad en los programas de formación laboral, actualización, colocación y empleo

Los programas de formación laboral, actualización, colocación y empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como de los gobiernos regionales y municipalidades, incorporan en su diseño, componentes, estrategias o metodologías especializadas para adaptar la prestación de sus servicios a las necesidades y características de los distintos tipos de discapacidad, con la finalidad de optimizar su eficacia.

45. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2437-2013-PA/TC, ha referido lo siguiente:

7. Por lo que respecta a las personas con discapacidad, esto es, aquellas que sufren de una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente, los artículos 2.2 y 7º de la Constitución declaran la obligación del Estado de garantizarles el respeto a su dignidad y un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Tal régimen legal de protección especial no se circunscribe solo a medidas de asistencia sanitaria sino que, en general, comprende el deber estatal de establecer ajustes razonables orientados a promover las condiciones necesarias que permitan eliminar las exclusiones de las que históricamente han sido víctimas. Por ajustes razonables, en este contexto, el Tribunal ha de entender a

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, sentencia del 31 de agosto de 2012 expedida en el Caso Furlan y familiares vs Argentina. Fundamento 134. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

²⁵ Publicada el 24 de diciembre de 2012 en el diario oficial El Peruano.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Décenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

[...] las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales [artículo 2º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en adelante la Convención, cursivas agregadas].

8. La adopción de medidas de esta clase no se justifica en la discapacidad en sí misma o en la idea de que esta incapacite para alcanzar el progreso y el desarrollo y en que, por dicha razón, el Estado tenga que dictar medidas de carácter asistencialista a favor de estas personas, sino en el hecho de que su exclusión de los diversos procesos sociales se ha originado en las condiciones y características del ambiente o entorno social en el que se han visto forzadas a interactuar.

9. El Tribunal debe hacer notar que todas las actividades en las que participa el ser humano —educativas, laborales, recreacionales, de transporte, etcétera— han sido planeadas para realizarse en ambientes físicos que se ajustan a los requerimientos y necesidades de las personas que no están afectadas de discapacidad. Su planificación, por lo tanto, ha respondido a una imagen del ser humano sin deficiencias físicas, sensoriales o mentales. Históricamente, pues, ese entorno ha sido hostil con las personas que sufren de alguna discapacidad. La falta de ambientes físicos adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad ha desencadenado, primero, su marginación y, luego, su exclusión de todos estos procesos sociales, presentándose tales déficits de organización de la estructura social como el principal impedimento para que este sector de la población acceda al goce y ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

46. Se observa que ya existe en nuestro ordenamiento jurídico un marco legal que prevé la obligatoriedad de adoptar medidas especiales a favor de las personas con discapacidad. Esta obligación alcanza, sin lugar a dudas, a las Municipalidades.
47. En ese sentido, el Proyecto de Ley pretende regular una materia que ya se encuentra prevista en nuestro ordenamiento.

V.2 Sobre la competencia de la Dirección General de Asuntos Criminológicos

48. Conforme a lo previsto en el literal g) del artículo 59 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos²⁶, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS²⁷, corresponde a la Dirección General de Asuntos Criminológicos, emitir informes técnicos sobre toda propuesta legislativa en materia penal.
49. La Dirección General de Asuntos Criminológicos, a través del Informe N°64-2019-JUS/DGAC, señaló lo siguiente respecto a la propuesta del Proyecto de Ley de modificar el artículo 200 del Código Penal:

²⁶ **Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Artículo 59.- Funciones de la Dirección General de Asuntos Criminológicos**

g) Desarrollar informes técnicos no vinculantes sobre toda propuesta legislativa en materia penal, procesal penal, penitenciaria y político criminal con el fin de analizar su grado de adecuación con las políticas nacionales en materia criminal y ejercer un control racional de las medidas punitivas.

²⁷ Publicado en el diario oficial "El Peruano", el 22 de junio de 2017.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

XI. CONCLUSIONES

11.1 Por lo expuesto en el presente informe, esta Dirección General considera que el Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR que regula la autorización temporal del comercio ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía pública, corresponde con los parámetros constitucionales y convencionales de nuestra normatividad vigente, así como con los criterios para la formulación de las políticas criminales impulsadas por el Estado peruano.

11.2 En ese sentido, la propuesta normativa de modificar el delito de extorsión señalado en artículo 200° del Código Penal, tiene la intención de implementar un supuesto vacío normativo existente; sin embargo, al hacer un mayor análisis del articulado penal para alcanzar los objetivos de sancionar conductas reprobables que aparentemente no estarían incluidas en la normatividad penal y que ante la falta de evaluación de este, la propuesta legislativa se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico vigente.

11.3 Por otro lado, del análisis de la fórmula normativa y de la exposición de motivos de la propuesta normativa, este último es meramente descriptivo, a la vez que no fundamenta o hace un desarrollo jurisprudencia [sic] o dogmático penal para adicionar las nuevas conductas delictivas en el delito de extorsión, por lo que se desconoce la intención del legislador de proteger a los [sic] posibles víctimas, mientras que su propuesta legislativa solo descende en establecer determinados actos y cualidades, sin mayor criterio de sistematización con la normatividad actual.

11.4 En ese sentido, del estudio realizado al Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR, -[sic] esta Dirección General no se encuentra de acuerdo con la propuesta y dirigimos nuestra opinión hacia una reformulación de la propuesta, por lo señalado en los párrafos 9.4 al 9.17; y 10.1 al 10.3.

11.5 En ese sentido, esta Dirección General, concluye que el presente proyecto de ley resulta NO ES VIABLE [sic].

V.3 Análisis de la técnica legislativa

50. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República dispone que los Proyectos de Ley deben contener una Exposición de Motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva²⁸.

Análisis de la Exposición de Motivos

51. El numeral 4 del Acápite VII del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República²⁹ (en adelante, "el Manual de Técnica Legislativa"), establece los puntos que debe contener la Exposición de Motivos de un proyecto de ley.

²⁸ El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso determina que "las proposiciones de ley deben contener una Exposición de Motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales".

²⁹ Manual de Técnica Legislativa, aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR.

Exposición de motivos: incluye lo siguiente:

i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta,



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Derecho de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

52. Complementando lo anterior, debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³⁰ respecto a la fundamentación fáctica y jurídica de la Exposición de Motivos.
53. Dentro de este contexto, se observa que, a lo largo de la Exposición de Motivos no se incluye un análisis profundo sobre el marco constitucional ni legal vigente. En su lugar, se limita a enlistar las normas que se vinculan a la propuesta, sin sustentar por qué son relevantes o si existiera contradicción o lagunas legales que sirvan de base para señalar la necesidad del Proyecto de Ley.
54. Al respecto, si bien la Exposición de Motivos no es parte del texto normativo, sí tiene una incidencia en la comprensión de la fórmula normativa; puesto que, resulta indispensable para el análisis de su viabilidad previo a una posible aprobación y, de manera posterior, respecto a su interpretación.
55. Por lo expuesto, es indispensable que la Exposición de Motivos contenga la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, extremo que no ha sido desarrollado satisfactoriamente. Esto debido a que no presenta fundamentos objetivos sobre

Análisis costo – beneficio

56. Por otra parte, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa, el análisis costo beneficio "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"³¹. Sobre ello, el Proyecto de Ley indica lo siguiente:

La aprobación y vigencia del presente proyecto de Ley no genera costo económico al Estado, toda vez que se trata de una regulación en el comercio ambulante, además de promover la formalización preferente del comerciante con discapacidad y los adultos mayores en extrema pobreza, así como sancionar el comercio informal y la modificación aditiva del Código Penal cuando el agente del delito de extorsión se dedique a la venta de "cupos" es decir [sic] de espacios para comerciantes informales, además de incorporar la circunstancia agravante cuando el sujeto pasivo ostenta la calidad de Alcalde y/o afines [sic]

el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta. ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional. iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad). iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda. v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso. vi. Anexo, cuando corresponda.

³⁰ Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-23006-JUS. En su artículo 2 determina que: "la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

³¹ Manual de Técnica Legislativa, aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, pág. 60.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

57. Al respecto, se observa que no se ha realizado el análisis del impacto social de la propuesta, sino que se ha limitado a indicar la finalidad de la misma. Además, introduce un tema no tratado ni en la fórmula normativa ni en otros acápites de la Exposición de Motivos, que es la sanción del comercio informal.

Análisis de las reglas de la fórmula normativa

58. De acuerdo al Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-23006-JUS:

Artículo 29.- Disposiciones complementarias modificatorias.

Las disposiciones complementarias modificatorias son los preceptos que transforman el derecho vigente, de manera que no integren el objeto principal de la disposición. Son de carácter excepcional.

59. Al respecto, se observa que el Proyecto de Ley coloca como disposición complementaria modificatoria el objeto principal de la propuesta normativa.
60. Analizadas las cuestiones de forma de la propuesta se desprenden las observaciones siguientes:
- Respecto a la numeración es preciso señalar que "[l]os artículos se numerarán en números cardinales arábigos"³² y no con números ordinales (1°, 2°, y 3°) como se encuentra consignado en el Proyecto de Ley bajo análisis; por ello, se sugiere su revisión.
 - Tanto el Proyecto de Ley como la Exposición de Motivos presentan observaciones respecto a su redacción, específicamente, sobre reglas ortográficas y gramaticales; por lo cual, se sugiere su revisión.

VI. CONCLUSIONES

- (i) El Proyecto de Ley N° 4083/2018-CR no es viable, en tanto la materia que pretende regular ya se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico; y, de acuerdo a lo indicado en el informe N° 64-2019-JUS/DGAC.
- (ii) El Proyecto de Ley no cumple con los estándares de técnica legislativa, al presentar observaciones en la Exposición de Motivos, análisis costo-beneficio y fórmula normativa.

³² Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa
Artículo 22.- Numeración.

Los artículos se numerarán en cardinales arábigos (...).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Descentralización,
Regionalización
y Modernización

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

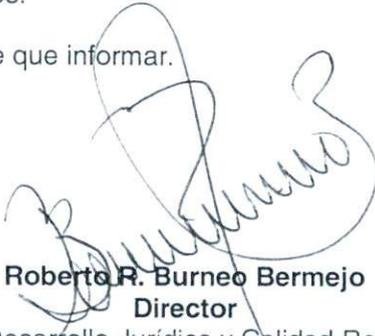
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente informe a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es todo cuanto se tiene que informar.

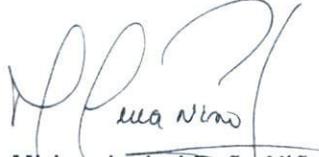
Atentamente,



Roberto R. Burneo Bermejo
Director

Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.



Miriam Isabel Peña Niño

Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos