



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

3181

06

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 08 FEB. 2019

OFICIO N° 192 -2019-MTPE/1

39174

Señor
REYMUNDO LAPA INGA
Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Congreso de la República
Avenida Abancay s/n, Plaza Bolívar
Lima.-



Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3590/2018-CR

Referencia : Oficio N° 115/2018-2019/CTSS-CR-(po.)



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita se emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3590/2018-CR, "Proyectos de Ley N° 3590/2018-CR "Ley que modifica los artículos 18, 38.1, 46.1, 46.3, 48.1, 48.2, 49.1, 49.2, 49.3, 49.4, 53.1, 53.2, 53.3, el título del capítulo VII los artículos 54, 55, 56, 57.2, 62.1, 65.2, el literal b) del artículo 81.2, y el literal c) del artículo 81.3 de la Ley 29973 - Ley General de la Persona con Discapacidad"

Al respecto, remito a usted para conocimiento y fines pertinentes, el Informe N° 185-2019-MTPE/4/8 de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

SYLVIA E. CÁCERES PIZARRO
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Proveído N°

Secretaría Técnica

Firma

Fecha: 18/2/19



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

INFORME N° 185 -2019-MTPE/4/8

PARA : HAYDEÉ VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3590/2018-CR, «Ley que propone modificar diversos artículos de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad»

REFERENCIA : a) Hoja de Ruta E-210940-2018
b) Oficio N° 1802-2018-MTPE/3/17
c) Oficio N° 489-2018-MTPE/3/17.4
d) Oficio N° 1727-2018-MTPE/3/17
e) Hoja de Ruta E-004126-2019
f) Oficio N° 059-2019-MTPE/3/17
g) Oficio N° 115/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

FECHA : 22 ENE. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

1. ANTECEDENTES:

Mediante el documento g) de la referencia, el señor Congresista de la República Zacarías R. Lapa Inga, quien preside la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) la opinión técnica del Proyecto de Ley N° 3590/2018-CR, «Ley que modifica los artículos 18, 38.1, 46.1, 46.3, 48.1, 48.2, 49.1, 49.2, 49.3, 49.4, 53.1, 53.2, 53.3, el título del Capítulo VII, los artículos 54, 55, 56, 57.2, 62.1, 65.2, el literal b) del artículo 81.2 y el literal c) del artículo 81.3 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad» (en lo sucesivo, el Proyecto de Ley).

2. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y su modificatoria.
- Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo N° 004-2014-TR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, modificado por el Decreto Supremo N° 020-2017-TR.

3. ANÁLISIS:

3.1 Sobre la competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Según lo indicado en el literal k) del 4 de la Ley de Organización y Funciones del MTPE, éste tiene entre sus áreas programáticas de acción a la seguridad social. Asimismo, al ser el



«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo, tiene dentro de sus competencias exclusivas la de dictar normas y lineamientos técnicos en la referida área programática.

Por su parte, la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano de administración interna encargado de asesorar en materia legal, emitiendo opinión jurídica y pronunciándose sobre los actos que sean remitidos para su revisión; ello, de conformidad con lo indicado en el artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE.

En esa misma línea, según lo indicado en el literal d) del artículo 24 de la norma citada en el párrafo precedente, la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene entre sus funciones específicas la emisión de opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección y órganos del Ministerio. En virtud de ello, corresponde emitir opinión legal sobre la viabilidad del Proyecto de Ley objeto de análisis.

3.2 Opinión técnica del órgano de línea del MTPE

La Dirección General de Promoción del Empleo (DGPE), a través del Informe N° 84-2018-MTPE/3/17.4¹ elaborado por su Dirección de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad, concluye -principalmente- lo siguiente:

«IV. CONCLUSIONES:

[...]

- 4.3. Sobre la propuesta de modificatoria a los numerales 46.1, 46.3 del artículo 46 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, se encuentran referidas a la inclusión de los responsables de personas con discapacidad severa en los servicios de formación laboral, actualización, colocación y de empleo que se brindan a través de los Programas Nacionales de Empleo, se precisa que dichos programas incluye la participación de personas acreditadas o no como personas con discapacidad; por lo que, esta Dirección la considera innecesaria.
- 4.4. Sobre la propuesta de modificatoria a los numerales 49.1, 49.2, 49.3, 49.4 del artículo 49 de la Ley N° 29773, Ley General de la Persona Con Discapacidad, se encuentran referidas al aumento de porcentaje de la cuota de empleo; sin embargo, se advierte la disminución al 2% de la cuota de empleo de personas con discapacidad, para la inclusión con un 2% a favor de los responsables de personas con discapacidad severa; lo cual resulta una disminución de los derechos de las personas con discapacidad; por lo que, esta Dirección la considera inviable.
- 4.5. Sobre la propuesta de modificatoria a los artículos 54, 55, 56, y al numeral 57.2 del artículo 57 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona Con Discapacidad, se encuentra referida a la inclusión de los responsables de las personas con discapacidad severa en el porcentaje referido a las personas con discapacidad para constituirse como empresa promocional; lo cual deriva en una disminución de derechos a favor de las personas con discapacidad; por lo que, esta Dirección lo considera inviable.
- 4.6. La regulación de los beneficios a favor de los responsables de personas con discapacidad severa, no debe generar desventaja a las personas con

¹ Cabe precisar que a través del Informe Técnico N° 008-2019-MTPE/2/14.4 la Dirección de Promoción Laboral para Personas CON Discapacidad ratificó los términos de este informe.



«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

discapacidad en el acceso a sus derechos debidamente regulados por la Ley N° 29973, [...].» (Énfasis agregado)

Como se puede advertir, de acuerdo con la DGPE, el Proyecto de Ley no resulta viable.

3.4 Acerca del objeto del Proyecto de Ley

Como cuestión previa debemos señalar que el objeto del Proyecto de la Ley es el que sigue:

«Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modifica los artículos 18, 38.1, 46.1, 46.3, 48.1, 48.2, 49.1, 49.2, 49.3, 49.4, 53.1, 53.2, 53.3, el título del Capítulo VII, los artículos 54, 55, 56, 57.2, 62.1, 65.2, el literal b) del artículo 81.2 y el literal c) del artículo 81.3 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad» (Énfasis agregado)

De objeto de la propuesta legislativa se tiene que el Proyecto de Ley tiene como finalidad la inclusión de los familiares de las personas con discapacidad severa en los beneficios que otorga la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, teniendo en cuenta -principalmente- que dicho tipo de discapacidad genera dependencia casi absoluta para realizar cualquier actividad cotidiana.

3.4.1. Sobre los beneficios que la Ley General de Personas con Discapacidad otorga a las personas con discapacidad

En líneas generales, como se señaló líneas arriba, el Proyecto de Ley busca ampliar o extender los beneficios que los artículos que se pretenden modificar otorgan a las personas con discapacidad en favor de los familiares de las personas con discapacidad severa, a fin de que a través de ellos las personas discapacitadas en tal condición accedan a una mayor protección en favor del Estado.

Para tal efecto, a continuación se detallan cuáles son los beneficios que la Ley N° 29973 otorga a la persona con discapacidad:

ARTÍCULOS DE LA LGPCD	BENEFICIOS QUE LA LGPCD OTORGA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Artículo 18	El otorgamiento de la bonificación para acceder a los programas públicos de vivienda
Numeral 38.1 del artículo 38	El otorgamiento de ajustes razonables para garantizar el acceso para la educación y su permanencia; y, sobre la aplicación de la reserva del 5% de las vacantes que ofrecen las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados.
Numerales 46.1 y 46.3 del artículo 46	La incorporación a los programas de formación laboral y actualización; así como a sus programas de colocación y empleo. La incorporación en los programas de fomento al empleo temporal para la formulación de proyectos que promueven el empleo de la persona con discapacidad.
Numerales 48.1 y 48.2 del artículo 48	El otorgamiento de la bonificación del 15% sobre el puntaje obtenido en la etapa de evaluación, que incluye la entrevista final en los concursos públicos de mérito convocados por las entidades públicas. El otorgamiento de ajustes razonables en los procedimientos



«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

	de selección y evaluación, en el sector público.
Numerales 49.1, 49.2, 49.3 y 49.4 del artículo 49	La aplicación de la reserva de la cuota de empleo (3%) en el sector privado y (5%) en el sector público. El proyecto de ley modifica los porcentajes de la cuota de empleo. Cubrir una vacante producida por la renuncia, despido justificado, jubilación o fallecimiento de una persona con discapacidad, previo concurso.
Numerales 53.1, 53.2 y 53.3 del artículo 53	El apoyo a la capacitación, de acuerdo a las competencias, como medida de promoción en la producción y comercialización de bienes y servicios desarrollados. La participación directa en ferias populares, mercados y centros comerciales como parte de la promoción de productos manufacturados. La preferencia en la instalación de módulos de venta en los locales de las entidades públicas.
Artículos 54, 55, 56 y numeral 57.2 del artículo 57	La constitución de empresas promocionales que tiene entre otros beneficios, la preferencia de bienes, servicios u obras, convocados por entidades públicas. El proyecto de ley propone la modificación de la denominación de empresa promocional, a la «empresa promocional de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa»
Numeral 62.1 del artículo 62	La inafectación de los derechos arancelarios aplicables a la importación de vehículos especiales, tecnologías de apoyo, dispositivos y ayudas compensatorias para uso exclusivo de las personas con discapacidad.
Numeral 65.2 del artículo 65	El proyecto de ley propone como miembro del Consejo Nacional para la integración de la Persona con Discapacidad, de un representante elegido por la organización de responsables de personas con discapacidad severa.
Literal b) del numeral 81.2 y literal c) del numeral 81.3 del artículo 81	El proyecto de ley modifica las disposiciones relativas a las infracciones leves (por omisión de un rubro sobre condición de discapacidad en los formularios de postulación para los concursos públicos de mérito convocados por las entidades públicas) y graves (por omisión por incumplimiento de la cuota de empleo establecida para el Sector Público).

Fuente: Informe Técnico N° 84-2018-MTPE/3/17.4

Elaborado por: Dirección de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad

El detalle del cuadro presentado es importante porque nos permite apreciar que no todas las materias que pretende abordar el Proyecto de Ley involucran al Sector; razón por la que, en líneas posteriores -como resulta lógico- solo nos pronunciaremos sobre aquellos artículos cuya propuesta de modificación guarda relación con las competencias del MTPE.

3.4.1. Sobre la propuesta de modificación a los numerales 46.1 y 46.3 del artículo 46 de la LGPD

El texto de las propuestas normativas es como sigue:

«Artículo 46.- Servicios de empleo



«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

46.1. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, los gobiernos regionales y las municipalidades incorporan a la persona con discapacidad **y responsables de la persona con discapacidad severa** en sus programas de formación laboral y actualización, así como en sus programas de colocación y de empleo.

[...]

46.3. El Estado reserva el 10% del presupuesto destinado a los programas de fomento al empleo temporal para la formulación de proyectos que promuevan el empleo de la persona con discapacidad **y responsables de la persona con discapacidad severa.**»

Con relación a este punto, cabe precisar que, en aras de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 de la LGPCD², la incorporación de componentes para incluir la perspectiva de discapacidad en los programas nacionales de empleo como «Jóvenes Productivos», «Impulsa Perú» y «Trabaja Perú» no implica entender que los mismos solo están dirigidos a este sector. Dicho de otro modo, los mencionados programas se desarrollan en beneficio de toda la ciudadanía, cuentan o no con algún tipo de discapacidad.

Además de lo anterior, siguiendo la línea de la DGPE, los Programas Nacionales de Empleo ejecutan intervenciones focalizadas para incrementar los niveles de inserción laboral de las personas sub empleadas o desempleadas, considerando como criterios de elegibilidad de los participantes, tales como: encontrarse en condición de pobreza y extrema pobreza, o vulnerabilidad sociolaboral; y, estando a la situación descrita en la exposición de motivos del proyecto de ley, «la gran mayoría de personas con discapacidad severa pertenecen a familias de pobreza y pobreza extrema», es coherente sostener que los responsables de personas con discapacidad severa resulten beneficiarios de los programas.

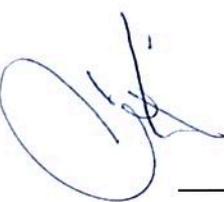
Desde esa premisa, se considera innecesaria la modificación propuesta a estos numerales del artículo 46 de la LGPCD.

3.4.2. Sobre la propuesta de modificación a los numerales 49.1, 49.2, 49.3 y 49.4 del artículo 49 de la LGPD

Acerca de estos numerales, el texto de modificación propuesto es el que se indica:

«Artículo 49.- Cuota de empleo

49.1 Las entidades públicas están obligadas a contratar personas con discapacidad **y responsables de las personas con discapacidad severa** en una porción no inferior al 6% de la totalidad de su personal, **4% para personas con discapacidad y 2% a los responsables de las personas con discapacidad severa**, y los empleadores privados con más de cincuenta trabajadores en una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal, **2% para personas con discapacidad y 2% a responsables de las personas con discapacidad severa.**


² «Artículo 4.- Principios rectores de las políticas y programas del Estado

[...]

4.2. Los distintos sectores y niveles de gobierno incluyen la perspectiva de discapacidad en todas sus políticas y programas, de manera transversal.»



«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

49.2 Previamente a toda convocatoria, las entidades públicas verifican el cumplimiento de la cuota del 6% con independencia al régimen laboral al que pertenecen. La entidad pública que no cumpla con la cuota de empleo se sujeta al procedimiento establecido en el reglamento de la presente Ley.

49.3 Las multas por el incumplimiento de la cuota de empleo de personas con discapacidad y responsables de la persona con discapacidad severa en el Sector Público se destinan a financiar programas de formación laboral y actualización, así como programas de colocación y de empleo para personas con discapacidad y responsables de la persona con discapacidad severa.

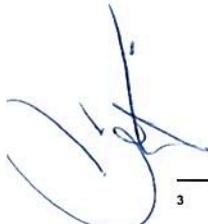
[...]

49.4 La vacante producida por la renuncia, el despido justificado, la jubilación o el fallecimiento de un trabajador con discapacidad o un responsable de la persona con discapacidad severa en una entidad pública es cubierta por otra persona con discapacidad o responsable de la persona con discapacidad severa, previo concurso.»

Como primer punto, tenemos que se busca ampliar la cuota de empleo, con el propósito de incluir a los «responsables de las personas con discapacidad severa», de 3% a 4% en el sector privado y de 5% a 6% en el sector público. No obstante ello, la eventual aplicación de esta medida implica una disminución del porcentaje de 5% a 4% en el sector público y de 3% a 2% en el sector privado para contratar a personas con discapacidad.

Aunado a lo antes señalado, se advierte que es necesario contar con un análisis costo beneficio, debido a que nos permite conocer los beneficios concretos que aporta esta propuesta normativa; y a su vez, visibilizar los costos y gastos que genera al Estado, a los agentes involucrados, a los afectados por la medida y a la sociedad en su conjunto³. Por el contrario, en la Exposición de Motivos se hace referencia a la Encuesta Nacional Especializada de Discapacidad (ENEDIS – 2012), en la que se estimó que existe 1 millón 575 mil 402 personas con discapacidad, las cuales representan el 5.2% de la población nacional, y de las que 1 millón 119 mil 27 personas no solo están fuera de la PEA sino que dentro de las razones que identificaron las personas con discapacidad como impedimento para encontrar empleo se encontraron: la discriminación por sus limitaciones (23.1%), no sentirse capaz de desempeñarse en una actividad (18.2%) o sentirse subestimado (16.1%).

En esa línea de análisis, la propuesta legislativa resulta desventajosa para que una persona con discapacidad pueda acceder a un puesto de empleo o, siendo más enfáticos, modifica lo dispuesto por la LGPCD sin considerar su finalidad, esto es, que la regulación de la cuota de empleo tiene por finalidad generar puestos de trabajo, no impedir el acceso a ellos.

³ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco (2011). *Análisis costo-beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlín: Editorial Academia Española, pp. 103 y 104. Citado en la «Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo», aprobada por resolución Directoral N° 007-2016-JUS/DGDOJ.



3.4.3. Sobre la propuesta de modificación a los artículos 54, 55 y 56 y al numeral 57.2 del artículo 57 de la LGPD

Las propuestas normativas bajo análisis son las que a continuación siguen:

«Artículo 54.- Definición de empresa promocional de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa

La empresa promocional de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa son aquellas constituidas como persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial, que cuenta por lo menos con un 30% de personal con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa. El 80% de este personal desarrolla actividades directamente vinculadas con el objeto social de la empresa.

Artículo 55. Acreditación de empresa promocional de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo acredita a la empresa promocional de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa y fiscaliza el cumplimiento efectivo de la proporción de su personal con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa.

Artículo 56. Preferencia de bienes, servicios u obras

En los procesos de contratación de bienes, servicios u obras convocados por entidades públicas, la empresa promocional de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa tiene preferencia en el caso de empate entre dos o más propuestas, bajo sanción de nulidad, según lo señalado sobre la materia en el Decreto Supremo 184-2008-EF, Reglamento del Decreto Legislativo 1017, Ley de Contrataciones del Estado.

Artículo 57. Acceso a fuentes de financiamiento

[...]

57.2 No menos del 5% de los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de micro y pequeñas empresas se destina a empresas promocionales de personas con discapacidad y responsables de las personas con discapacidad severa.»

En la propuesta de modificación del artículo 54 de la LGPCD se advierte una vez más la disminución del porcentaje de participación de las personas con discapacidad, esta vez en la organización o gestión empresarial de las empresas promocionales, sin que exista justificación alguna en la Exposición de Motivos; por tanto, se contraviene la finalidad contemplada en el artículo 1 de la LGPCD consistente en establecer el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica.

Por otro lado, no debe perderse de vista que la regulación de beneficios a favor de los responsables de las personas con discapacidad severa no debe conllevar a la «creación»



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»
«Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad»

de una condición más desventajosa para las personas con discapacidad, sino por el contrario, debe estar enfocada a cumplir con lo dispuesto en el artículo 1 de la LGPCD antes citado; en tal sentido, es necesario que en la Exposición de Motivos se desarrolle la definición de «responsables de personas con discapacidad», ya que -de no ser así- podrían generarse confusiones con lo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1310, dispositivo legal que modifica la figura de la «curatela».

Sin perjuicio de lo hasta aquí dicho, con el fin de garantizar el seguimiento a los de «responsables de personas con discapacidad» que accederán a los beneficios que se propongan mediante una norma con rango de ley, es conveniente que los mismos se encuentren debidamente registrados, a fin de establecer claramente sus funciones, responsabilidades y obligaciones; por lo que, siguiendo la línea de la DGPE, debiera crearse un «Registro de responsables de personas con discapacidad severa».

4. CONCLUSIÓN:

En virtud de todo lo antes expuesto, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley remitido en consulta no resulta viable.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,

César David Ojeda Quiroz
Abogado
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 22 ENE. 2019

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe, así como sus antecedentes al Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,

C.C. Secretaría General

VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa
Oficina General de Asesoría Jurídica