

Lima, 5 de abril del 2021

Oficio N.º 0089-2021/DP

Señor

**José Luis Ancalle Gutiérrez**

Presidente de la Comisión de Inclusión y Personas con Discapacidad  
Congreso de la República.

Presente. –

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, reiterarle nuestra preocupación respecto al incumplimiento de la obligación de realizar el proceso de consulta a las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, previamente a la aprobación del dictamen que propone una nueva Ley General de la Persona con Discapacidad; situación que afecta los derechos de la población con discapacidad, ocasionando el reclamo de sus organizaciones.

Como es de su conocimiento, la Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo que tiene entre sus funciones la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de funciones de la administración estatal. Asimismo, el artículo 86º de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD), la ha designado como Mecanismo independiente encargado de promover, proteger y supervisar la aplicación en el Estado peruano de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (MICDPD) de conformidad con el artículo 33.2 del tratado.

#### **I. Reconocimiento del derecho a la consulta**

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra regulado desde el año 2008, con la puesta en vigencia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

La consulta, establecida en el artículo 4.3 de la CDPD, constituye un mecanismo a través del cual el Estado posibilita a las personas con discapacidad (como sujetos de la consulta), participar e influir en la elaboración e implementación de la norma, política o programa que pudiera afectar su situación jurídica o sus condiciones de vida de alguna manera. En esa línea, el mencionado artículo 4.3 de la CDPD indica que:

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

Tal como lo ha señalado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, se trata de “(...) una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones”<sup>1</sup>.

A partir de lo establecido en la CDPD, en el año 2012 se promulgó en el Perú la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD), y en el año 2014, su Reglamento, con el Decreto Supremo N°002-2014-MIMP; dicho marco normativo nacional recogió el derecho a la consulta de las personas con discapacidad. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley N°29973, LGPD, el proceso de consulta debe realizarse “previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, programas y políticas relativas a la discapacidad.”

Al respecto, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sido claro al señalar que la consulta debe darse desde las fases iniciales:

“15. (...). Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional”<sup>2</sup>.

En ese sentido, la consulta no es la mera difusión de información por los canales formales correspondientes (publicación de la norma, política o programa objeto de la consulta a través de los medios oficiales del Estado o de

---

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general N°7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención. CRPD/C/GC/7. Párrafo 21.

<sup>2</sup> NACIONES UNIDAS. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general N°7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención. CRPD/C/GC/7. Párrafo 15.

la prensa). La consulta tampoco se valida con la sola asistencia a los talleres o reuniones promovidas por la entidad estatal a cargo de su implementación.

Por otro lado, una particularidad de este mecanismo de consulta aplicado a las personas con discapacidad, es que tiene un valor en sí mismo, por lo que se debe desarrollar sin perjuicio de que la norma, política o programa objeto de consulta pueda considerarse “beneficioso” o “perjudicial” para ellos, dependiendo del enfoque con el cual se le valore.

## II. Principios que rigen el derecho a la consulta

El artículo 14° de la LGPD indica que “Los procesos de consulta se desarrollan sobre la base de los principios de **accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia**”. Estos principios brindan una pauta de cómo debe desarrollarse el proceso de consulta y debe entenderse que son transversales y es necesario contemplarlos de manera conjunta, por lo que el incumplimiento de alguno de ellos afecta el ejercicio del derecho. La descripción de estos principios ha sido desarrollada por el Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y algunos aspectos centrales son reseñados a continuación.

### 1. Principio de accesibilidad:

Se relaciona con la obligación que tiene el Estado de garantizar el acceso a todo tipo de instalaciones o mecanismos de transferencia de información relacionados con la norma, política o programa objeto de la consulta.

Para cumplir con ello el Estado debería facilitar intérpretes de lengua de señas, información en sistema Braille y documentos en lectura fácil, entre otros aspectos. Además, todas las personas con discapacidad consultadas, que así lo requieran, deberían tener acceso a “personas de apoyo para las reuniones, información en formatos accesibles (como el lenguaje claro, la lectura fácil, los sistemas de comunicación alternativos y aumentativos y los pictogramas), interpretación en lengua de señas, intérpretes guía para las personas sordociegas y/o subtítulos para personas sordas durante los debates públicos”.<sup>3</sup>

### 2. Principio de buena fe:

Se refiere a la voluntad sincera de llegar a un acuerdo entre las partes, respecto a la norma, política o programa objeto de la consulta, agotando todos los esfuerzos que sean necesarios para dicho fin.

La buena fe es transversal e implica cumplir con asegurar la accesibilidad antes mencionada, así como también plantearse plazos razonables y realistas, lo suficientemente amplios para cumplir con la consulta (no necesariamente los mínimos legales), teniendo en cuenta la diversidad y barreras en el acceso a la información y comunicación.

---

<sup>3</sup> NACIONES UNIDAS. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general N° 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad. Numeral 46.

Adicionalmente, la buena fe implica que en caso de que no se adopten las propuestas de las personas con discapacidad, se expongan las razones por las que no se hace.

### **3. Principio de oportunidad:**

En atención a este principio el proceso de consulta se debe realizar “previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad”.

Este principio tiene como finalidad que la consulta no sea una mera formalidad y que realmente exista una intención de recoger la opinión de las personas con discapacidad antes de que se apruebe la norma, política o programa objeto de la consulta (no “validar” una propuesta, por más beneficiosa que parezca).

La posibilidad del diálogo con todos los involucrados, recogiendo las propuestas y fundamentando las razones por las que se adoptan o rechazan de manera previa a la aprobación de la norma, política o programa, forma parte del cumplimiento del principio.

### **4. Principio de transparencia:**

Involucra la obligación del Estado de brindar toda la información pertinente, oportuna y necesaria, durante todo el proceso de consulta, para que las personas con discapacidad puedan tomar conocimiento y formarse una opinión amplia y detallada.

La información debe brindarse en formatos accesibles y tecnologías adecuadas para personas con discapacidad.

### **III. Incumplimiento de la obligación de implementar procesos de consulta a personas con discapacidad y las organizaciones que las representan.**

La propuesta de una nueva Ley General de la Persona con Discapacidad no ha cumplido con desarrollar adecuadamente el proceso de consulta a las personas con discapacidad y sus organizaciones.

Al respecto, debemos precisar que:

1. Con fecha 08 de febrero de 2021, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad (CISPD) del Congreso de la República del Perú aprobó el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2010/2017-CR, 2063/2017-CR, 2595/2017-CR, 3064/2017-CR, 3370/2018-CR, 3590/2018-CR, 3657/2018-CR, 3853/2018-CR, 3975/2018-CR, 3977/2018-CR, 3993/2018-CR, 4068/2018-CR, 4069/2018-CR, 4276/2018-CR, 4373/2018-CR, 4757/2018-CR, 4766/2019-CR, 5065/2020-CR, 5277/2020-CR, 5423/2020-CR, 5798/2020-CR,

5846/2020-CR, 5856/20202-CR, 5948/2020-CR y 6537/2020-CR, que propone una nueva Ley General de la Persona con Discapacidad.

De conformidad con el texto del Dictamen, para la elaboración del mismo la CISPDP solicitó y recibió opiniones de diversos sectores públicos y organizaciones de la sociedad civil respecto a cada proyecto de ley por separado. Asimismo, con el objetivo de extender las opiniones recibidas por los sectores públicos y la sociedad civil, la CISPDP implementó una mesa técnica de trabajo que permitió ampliar y detallar las posibles modificaciones a la LGPD.

Dichas reuniones de trabajo se realizaron del 01 al 17 de julio de 2020, en cinco sesiones, utilizando la plataforma zoom. Adicionalmente, se sostuvieron dos reuniones de trabajo con representantes del sector público.

Elaborado el predictamen, y dada la complejidad de la norma, se conformó una mesa técnica que se reunió en tres oportunidades. Posteriormente, el 04 de noviembre de 2020, se invitó a representantes de asociaciones de personas con discapacidad a participar en la reunión de la CISPDP, a fin de conocer sus opiniones respecto al predictamen. Y, finalmente, el 08 de febrero, la CISPDP, aprobó el dictamen que propone una nueva LGPD.

2. Como se ha señalado, las reuniones organizadas por parte de la CISPDP convocando a una “Mesa Técnica”, se realizaron “Con el objetivo de ampliar las opiniones recibidas por los sectores públicos y sociedad civil”<sup>4</sup> o “a fin de que detallen y amplíen sus opiniones sobre las modificaciones a la Ley 29973, así como identificar las materias más urgentes de actualización modificatoria que requiere dicha norma”<sup>5</sup>.

Del mismo modo, se invitó a “representantes de asociaciones de personas con discapacidad” a “reuniones adicionales”, las cuales se efectuaron “a fin de seguir conociendo sus opiniones, ahora sobre el texto del predictamen, sean favorables o con observaciones, y lograr de ello un texto que recoja la mayoría de propuestas favorables, aceptadas y consensuadas que logren beneficios efectivos para las personas con discapacidad”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2010/2017-CR, 2063/2017-CR, 2595/2017-CR, 3064/2017-CR, 3370/2018-CR, 3590/2018-CR, 3657/2018-CR, 3853/2018-CR, 3975/2018-CR, 3977/2018-CR, 3993/2018-CR, 4068/2018-CR, 4069/2018-CR, 4276/2018-CR, 4373/2018-CR, 4757/2018-CR, 4766/2019-CR, 5065/2020-CR, 5277/2020-CR, 5423/2020-CR, 5798/2020-CR, 5846/2020-CR, 5856/20202-CR, 5948/2020-CR y 6537/2020-CR, que propone una nueva Ley General de la Persona con Discapacidad. pp.61.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2010/2017-CR, 2063/2017-CR, 2595/2017-CR, 3064/2017-CR, 3370/2018-CR, 3590/2018-CR, 3657/2018-CR, 3853/2018-CR, 3975/2018-CR, 3977/2018-CR, 3993/2018-CR, 4068/2018-CR, 4069/2018-CR, 4276/2018-CR, 4373/2018-CR, 4757/2018-CR, 4766/2019-CR, 5065/2020-CR, 5277/2020-CR, 5423/2020-CR, 5798/2020-CR, 5846/2020-CR, 5856/20202-CR, 5948/2020-CR y 6537/2020-CR, que propone una nueva Ley General de la Persona con Discapacidad. pp.65.

Al respecto, si bien es saludable que se haya contado con la participación de las personas con discapacidad de manera previa a la aprobación del Dictamen, las actividades realizadas no forman parte de un proceso de consulta propiamente entendido, dado que no fue concebido como un proceso de esa naturaleza desde un inicio, no se identificó ni contactó de manera completa y previa a todos los actores que deberían participar en dicho proceso, ni tampoco se consensuó una metodología de consulta que incorporara el detalle de las medidas de accesibilidad y/o ajustes razonables que necesitarían implementarse.

3. Cabe precisar que, mediante Oficio N°199-2020-DP/PAD, de fecha 16 de setiembre de 2020, la Defensoría del Pueblo a través del MICDPD recomendó a la CISPDP la implementación de la consulta a las personas con discapacidad y revisar de manera integral la propuesta de dictamen que proponía una nueva LGPD, a fin de guardar coherencia con la CDPD.
4. Con fecha 17 de febrero de 2021, mediante Oficio N°716-2020-2021-CISPDP-CR, el presidente de la CISPDP envió el dictamen a la Mesa Directiva del Congreso de la República solicitando la publicación de la misma en el portal web del Congreso de la República a fin de recibir opiniones de la ciudadanía; solicitud que fue aceptada, procediéndose a la publicación del dictamen en la página web del Congreso de la República a fin de recoger opiniones de la ciudadanía en general.
5. A la fecha, no existe propuesta alguna para implementar un proceso de consulta que garantice la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, situación que ha creado un gran malestar en ese sector de la población.

Luego de que la CISPDP del Congreso de la República aprobara el dictamen, solo se han limitado a publicar dicho documento en la página web del Congreso de la República y recoger opiniones de la ciudadanía en general, en un plazo de 30 días, que no puede ser considerado consulta a la luz de la CDPD, en tanto no se cumple con los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia, que sustentan dicho derecho.

6. La falta de información sobre el Dictamen en formatos accesibles, y utilizando un lenguaje claro y sencillo, así como la falta de implementación del servicio de intérpretes en lengua de señas y personas de apoyo para dar a conocer el contenido de la propuesta de manera amplia y oportuna, a nivel nacional, vulnera el principio de accesibilidad.
7. La ausencia de una voluntad sincera para llegar a un acuerdo con todas las personas con discapacidad a nivel nacional, respecto a la necesidad de una nueva LGPD, vulnera el principio de buena fe. Esto es así porque no se ha considerado la necesidad de coordinar, organizar y consensuar previamente una metodología a tomar en cuenta para el proceso de consulta, que garantice la participación activa de las personas con discapacidad en su diversidad, con plazos razonables que viabilicen la comprensión de la norma a evaluar, un periodo para su análisis y

discusión entre las propias organizaciones y un periodo final de diálogo, consenso y acuerdos.

8. La sola publicación del dictamen, sin asegurar un espacio para el debate, diálogo y acuerdos sobre temas de interés de las personas con discapacidad, que eventualmente puedan llevar a considerar acciones distintas a la aprobación de una norma, afecta el principio de oportunidad, pues únicamente se permite presentar comentarios a modo de validación de un documento propuesto.
9. Al no haberse brindado toda la información pertinente, accesible, oportuna y necesaria, para que todas las personas con discapacidad a nivel nacional puedan tomar conocimiento y formarse una opinión amplia y detallada respecto a la propuesta de una nueva LGPD, se vulnera el principio de transparencia.

De acuerdo a lo expuesto, se está incumpliendo con la obligación asumida por el Estado peruano al suscribir y ratificar la CDPD de las Naciones Unidas, respecto al sometimiento a consulta de las normas legislativas relativas a la discapacidad, la misma que fue recogida en la Ley N°29973, LGPD.

Dicho incumplimiento está generando un gran malestar en muchas organizaciones de personas con discapacidad a nivel nacional, quienes de manera reiterada se han pronunciado en contra de la derogatoria de la Ley N°29973, LGPD.

Este incumplimiento no solo se da con relación a la propuesta de norma legislativa en mención, sino con relación a todas las propuestas de normas legislativas relativas a discapacidad, en tanto no se regule un procedimiento para la implementación de un proceso de consulta, con etapas y plazos delimitados, que permitan cumplir con la aprobación de un plan de consulta, informar ampliamente respecto a la norma a consultar, permitir un periodo de análisis y debate al interior de las organizaciones y un periodo final de diálogo y toma de decisión.

#### **IV. Conclusiones**

1. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y su reglamento, reconocen el derecho de consulta a las personas con discapacidad y las organizaciones que la representan.
2. El Estado peruano tiene la obligación de realizar procesos de consulta, garantizando la participación plena y efectiva, a todas las personas con discapacidad. Esto incluye, entre otras, a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, a nivel nacional.
3. El ejercicio de la labor legislativa del Congreso de la República debe realizarse en concordancia con las normas internacionales de derechos humanos y en estricto cumplimiento de la normativa interna; por lo cual,

tiene la obligación de realizar consultas a las personas con discapacidad y sus organizaciones, previamente a la adopción de normas legislativas relativas a discapacidad.

4. La obligación de realizar consultas a personas con discapacidad no se agota con la publicación del dictamen en el portal web del Congreso de la República y realizar reuniones con algunas personas y organizaciones de personas con discapacidad, sin garantizar los principios de accesibilidad, transparencia, oportunidad y buena fe.
5. El proceso de consulta, respecto del dictamen que propone una nueva Ley General de las Personas con Discapacidad, debe garantizar la participación plena y efectiva de todas las personas con discapacidad y sus organizaciones a nivel nacional.

#### **V. Recomendaciones.**

En consideración a lo expuesto, se recomienda a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad -CISPD, del Congreso de la República del Estado peruano:

1. Realizar consultas con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, previamente a la adopción de una nueva Ley General de la Persona con Discapacidad. La implementación del proceso de consulta debe garantizar la participación plena y efectiva de todas las personas con discapacidad, incluidas las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, a nivel nacional. Para eso, se debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia.

Con la seguridad de su gentil atención, aprovecho la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi mayor consideración personal.

Atentamente,



**Eugenia Fernán Zegarra**

Encargada del Despacho del Defensor del Pueblo