



**PROPUESTA DE GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA
CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A NIVEL
NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL**



Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-398 Lima 1, Perú
Teléfono. (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170
Primera edición. Mayo 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-05175

Esta guía ha sido elaborada por el Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad / Mecanismo Independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (MICDPD), de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad; contando con la consultoría de Leonidas Wiener Ramos.

INDICE

PRESENTACIÓN	7
I. Aspectos generales de la consulta previa a personas con discapacidad	8
1.1. ¿Qué se entiende por la consulta a las personas con discapacidad?.....	8
¿Qué no se considera consulta?	9
¿Qué sí se considera consulta?	9
1.2 ¿Cómo está regulada la consulta para las personas con discapacidad?	9
A nivel nacional:	10
1.3 ¿Qué principios rigen la aplicación del derecho a la consulta para las personas con discapacidad?.....	11
a) Principio de accesibilidad	12
b) Principio de buena fe	14
c) Principio de oportunidad	14
d) Principio de transparencia	15
II. Las personas con discapacidad como sujetos de la consulta	15
2.1 ¿Quiénes son los sujetos de la consulta?.....	15
2.2 ¿De qué manera participan las personas con discapacidad en los procesos de consulta?.	16
III. Rol del Estado durante el proceso de consulta	18
3.1. Responsabilidades a nivel nacional, regional y local.....	18
3.2 Situación de grupos vulnerables en las consultas a personas con discapacidad (mujeres; niños y niñas).	19
IV. Propuesta de criterios para organizar la consulta.....	20
4.1 Primera etapa: reuniones preparatorias y aprobación del plan de consulta.....	22
4.2 Segunda etapa: talleres informativos	23
4.3 Tercera etapa: evaluación interna y formulación de observaciones o sugerencias sobre la norma, política o programa objeto de consulta	24
4.4 Cuarta etapa: diálogo final y toma de decisión sobre la norma, política o programa objeto de consulta.....	24
4.5 Implementación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en las propuestas legislativas aprobadas por el Congreso de la República	25
4.6 Implementación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en las políticas públicas nacionales	27
Conclusiones	28
Recomendaciones	29

Glosario de términos

- **Accesibilidad:**
Principio establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que obliga a los Estados a tomar las medidas necesarias para garantizar una vida independiente y plena a las personas con discapacidad, mediante el acceso al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones; así como a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.
- **Ajustes razonables:**
Modificaciones y adaptaciones necesarias que el Estado debe implementar sin imponer una carga desproporcionada o debida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones, respecto al resto de ciudadanos y ciudadanas.
- **Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas:**
Órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.
- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (CDPD):**
Tratado aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, orientado a garantizar el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos. La CDPD adopta el modelo social y de derechos, que implica que la discapacidad no se define solamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que es el resultado de barreras o limitaciones que socialmente existen y que impiden que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos de forma adecuada. El modelo social y de derechos reconocido por esta Convención, fue asimilado a nivel nacional por la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP.
- **Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis):**
Es un organismo público con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, y se encuentra adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú. Sus funciones consisten en formular, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad. Asimismo, se encarga de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad. También cumple la función de organizar y actualizar el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad y los Registros Regionales y Locales, para lo cual brinda asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales.
- **Derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad:**
Como una concreción del derecho a la participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad en todos los asuntos que sean de su interés, en el ámbito público y privado (reconocido en el artículo 29° de la CDPD), se reconoce el derecho a que estas sean consultadas por el Estado, de forma previa, a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la

discapacidad (en aplicación del artículo 4.3° de la CDPD). La consulta es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.

- **Diseño universal:**

Es un medio para garantizar la accesibilidad universal, que implica que la transformación del entorno físico y social debe garantizar un acceso pleno y en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos y ciudadanas, incluidas las personas con discapacidad.

- **Enfoque de discapacidad:**

Implica que toda norma, decisión pública, planeamiento o proyecto de desarrollo que vincule a las personas con discapacidad debe incorporar un enfoque o metodología de trabajo que incluya las necesidades específicas de este grupo poblacional, así como el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, en armonía con la CDPD. Implementar este enfoque no conlleva establecer servicios segregados para personas con discapacidad, sino aplicarlo de manera transversal en las disposiciones o acciones planteadas. Para su adecuada implementación, se requiere la plena participación de las personas con discapacidad en su formulación, ejecución y seguimiento.

- **Entidad estatal promotora:**

Entidad estatal responsable de dictar la norma legislativa o administrativa, así como la política pública o programa objeto de consulta, que regula, planifica o propone aspectos relacionados con la discapacidad. Las entidades promotoras pueden ser el Congreso de la República, el Poder Judicial, los ministerios, los organismos públicos a través de sus órganos competentes y los gobiernos regionales y locales a través de sus Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) o de sus Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped).

- **Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis):**

Los gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima contemplan en su estructura orgánica una Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis), que se financia con el presupuesto de estas entidades. Las Oredis tienen como función planificar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar las políticas y programas regionales en materia de discapacidad. Además, tienen como funciones promover y organizar los procesos de consulta de carácter regional, en coordinación con Conadis.

- **Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped):**

Las municipalidades, provinciales y distritales, contemplan en su estructura orgánica una Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), que se financia con el presupuesto de estas entidades. Las Omaped tienen como función planificar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar las políticas y programas locales en materia de discapacidad. Además, tienen como funciones promover y organizar los procesos de consulta de carácter local, en coordinación con Conadis.

- **Organizaciones de personas con discapacidad:** El Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU¹ considera que las organizaciones de personas con discapacidad son aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros –como mínimo la mitad– han de ser personas con discapacidad.

¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Directrices sobre la participación de las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos del Comité. CRPD/C/11/2, 14 de mayo de 2014. Anexo II, párr. 3.

- **Organizaciones para personas con discapacidad:** se trata de aquellas organizaciones que prestan servicios y/o defienden los intereses de las personas con discapacidad; a pesar de no estar dirigidas ni conformadas en su mayoría por personas con discapacidad. Según el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en situaciones de conflicto, los Estados partes deberían conceder una importancia particular a las opiniones de las personas con discapacidad².
- **Plan de consulta:**
Instrumento escrito que contiene la información detallada sobre el proceso de consulta a realizarse, el que debe ser adecuado a las características de la medida que será consultada y con un enfoque de discapacidad.

² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 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, 9 de noviembre de 2018. Párr. 13.

PRESENTACIÓN

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), que implicó un cambio de paradigma respecto a las personas con discapacidad. En efecto, con la CDPD, nuestro país, así como otros países donde se encuentra en vigencia, adoptó el modelo social y de derechos, que reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y comprende que la condición de discapacidad no es un obstáculo en sí misma, sino que las barreras para su desarrollo las crea la propia sociedad y, por tanto, ésta es la que debe cambiar.

A partir de los lineamientos establecidos por 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, instrumentos con los cuales se incorporó este nuevo paradigma, instaurando un marco legal mucho más amplio y alineado con las tendencias a nivel internacional. Ese marco normativo de carácter nacional recogió el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

No obstante, tanto la LGPD como el Reglamento presentan muchos vacíos e imprecisiones respecto a los alcances de este derecho, la oportunidad en la cual se realizaría, los plazos que lo regirían, los niveles o las formas de participación que permitiría, el rol y las obligaciones que tendrían que asumir las diferentes entidades del Estado, a nivel nacional y subnacional, para implementarlo adecuadamente.

En esa medida, desde la aprobación de la LGPD y su Reglamento hasta la fecha se han realizado distintos procesos denominados “procesos de consulta”, llevados a cabo por distintas entidades del Estado, los cuales se han caracterizado por su aleatoriedad o la ausencia de una metodología, lineamientos, o protocolos, que permitan uniformizar un procedimiento tan importante para garantizar que se cumpla el principio “nada sobre nosotros sin nosotros”.

De acuerdo a lo verificado por la Defensoría del Pueblo, en muchos casos los principios que rigen el ejercicio de este derecho se han cumplido de forma parcial o simplemente no se han tomado en cuenta. Por otro lado, en algunos casos las acciones desplegadas en los procesos de consulta han seguido primordialmente una lógica de validación de la propuesta legislativa o administrativa consultada, antes que una real convicción de informar, socializar y llegar a consensos. El uso de estos mecanismos no ha permitido asegurar que la información llegue de manera accesible a las personas con discapacidad y tampoco ha tomado en cuenta las barreras de acceso a la tecnología, información y comunicación que tiene este grupo vulnerable.

A partir de la identificación de estos problemas, se ha elaborado esta propuesta de guía, la cual ofrece algunas pautas y principios básicos que deberían regir todos los procesos de consulta para personas con discapacidad. La finalidad de la guía propuesta es alcanzar orientaciones prácticas a los funcionarios y las funcionarias que garantizarán la consulta a las personas con discapacidad y/o, cuyo trabajo se encuentre vinculado, directa e indirectamente, con la aprobación de medidas que pudieran afectar la situación de las personas con discapacidad. Además, la guía propuesta también brinda algunas precisiones sobre los estándares nacionales para el proceso de consulta establecidos tanto en la CDPD como en la LGPD y el Reglamento nacionales³.

³ Sin embargo, la presente propuesta de guía no puede obviar señalar que, para garantizar una mayor predictibilidad en los procesos de toma de decisiones de las entidades estatales respecto a las personas

En una primera parte, la propuesta de guía describe cómo se entiende la consulta, definiéndola en un sentido amplio; se señala su finalidad y la forma cómo está regulada, así como los principios que la rigen. En una segunda parte se describe a los sujetos de la consulta: las personas con discapacidad y particularmente, las organizaciones que las representan, que constituyen uno de los medios (aunque no el único) a través de los cuales se ejercería el derecho a la consulta. En una tercera parte se desarrollan las obligaciones que deben cumplir las entidades estatales para garantizar este derecho, incidiendo además en las obligaciones que tienen respecto a grupos especialmente vulnerables al interior de las personas con discapacidad, como es el caso de los niños, las niñas y las mujeres. Luego se delinearán algunas propuestas procedimentales para ampliar los alcances de este derecho, particularmente en lo que refiere a plazos y promoción de la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones.

I. Aspectos generales de la consulta previa a personas con discapacidad

1.1. ¿Qué se entiende por la consulta a las personas con discapacidad?

La consulta es el derecho fundamental que tienen todas las personas con discapacidad a ser tomadas en cuenta en los procesos implementados para adoptar “normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad”, así como en cualquier otro proceso de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad. Para efectos de simplificar la lectura de esta propuesta de guía, cuando se hable del objeto de la consulta, o lo que va a ser consultado, nos referiremos a la “norma, política o programa objeto de consulta”.

La referencia a normas administrativas incluye a las normas de alcance general (nacional) o circunscritas a un ámbito territorial regional o local (provincial o distrital), así como las disposiciones que aprueben actividades o proyectos, que pudieran tener alguna relación con las personas con discapacidad. Por normas legislativas se entienden a las normas con rango de ley que se relacionan con las personas con discapacidad. Respecto a las políticas y programas, estas constituyen diseños que orientan la acción pública y que, a nivel del Estado, y en el marco de un gobierno, permiten integrar y dar coherencia a todas sus acciones y en todos sus niveles con la finalidad de mejorar la dotación de servicios públicos al ciudadano o ciudadana.

Una particularidad de este mecanismo de consulta aplicado a las personas con discapacidad, es que éste 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. Su aplicación no debe estar condicionada a la cualidad o impactos que podría tener la norma, política o programa objeto de consulta sobre las personas con discapacidad.

La consulta tiene un valor en sí misma; como un medio de participación, en un marco de buena gobernanza. Esto implica tomar las decisiones de carácter público, recogiendo la voz y opinión de todas las personas involucradas o posibles afectadas por estas medidas.

con discapacidad, se recomienda impulsar reformas normativas que permitan clarificar los alcances del artículo 14° de la LGPD y el artículo 12° del Reglamento de personas con discapacidad.

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad se enmarca en el derecho que tiene toda persona con discapacidad al pleno desarrollo de su personalidad y a la completa autonomía personal, principios sustentados en el reconocimiento de la dignidad de cada persona.

¿Qué no se considera consulta?

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 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.

¿Qué sí se considera consulta?

La consulta 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.

Por tales motivos, la consulta no se agota con la difusión o transferencia de información, sino que debe conllevar el desarrollo de actividades que permitan a las personas con discapacidad informarse, formarse una opinión, tomar una posición, y expresar dicha posición, sobre la norma, política o programa objeto de la consulta.

En razón de lo indicado, la realización de la consulta debe incorporar los medios que permitan recoger, analizar y sistematizar los aportes que brinden las personas con discapacidad, lo cual al final constituye un medio de evidencia de los aportes presentados durante todo el proceso.

A partir de lo expuesto, la finalidad de la consulta es que el Estado y las personas con discapacidad (como sujetos de la consulta) puedan llegar a un acuerdo o un consenso sobre la norma, política o programa objeto de consulta.

El acuerdo o consenso entre las partes como resultado del proceso de consulta, debe ser cumplido por el Estado, por lo que este requiere destinar recursos públicos para su cumplimiento y, además, establecer indicadores y metas que permitan hacer seguimiento y medir el correcto cumplimiento de lo acordado.

1.2 ¿Cómo está regulada la consulta para las personas con discapacidad?

A nivel internacional:

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) regula la consulta a las personas con discapacidad en su artículo 4.3° de la siguiente manera:

“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”.

Cabe señalar que, teniendo en cuenta la realidad de las diversas personas con discapacidad que, por las barreras que pueden enfrentar en la sociedad, no encuentran representación en las

organizaciones de personas con discapacidad existentes, la Relatoría sobre los Derechos de las personas con Discapacidad ha señalado lo siguiente:

*“los Estados no solo deben alentar y apoyar la participación de las personas con discapacidad pertenecientes a grupos desfavorecidos en las organizaciones que las representan, sino mostrar también flexibilidad y establecer mecanismos consultivos para hacer posible la participación de todas las personas con discapacidad. Ello resulta especialmente importante para las personas con deficiencias múltiples, las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, las personas autistas y las personas sordociegas.”*⁴ (énfasis nuestro)

Asimismo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General No.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, indicó:

*“A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados partes deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. 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”.*⁵

En esa línea, a criterio del MICDPD y siguiendo una interpretación pro homine, el Estado debe cumplir con su obligación alcanzando una mayor representación de la diversidad de las personas con discapacidad en los procesos de consulta, asumiendo un rol proactivo y apoyando la participación de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, así como de ellas mismas de manera particular.

A nivel nacional:

Artículo 14° de la Ley N° 29973, LGPD:

“Artículo 14. Derecho a la consulta: Las autoridades de los distintos sectores y niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, previamente a la adopción de normas

⁴ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. El derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones. A/HRC/31/62. 12 de enero de 2016. Párr. 69.

⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No7 (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.

legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad. Los procesos de consulta se desarrollan sobre la base de los principios de accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia”.

Artículo 12° del Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, Reglamento de la LGPD:

“Artículo 12.- Derecho a la consulta de las personas con discapacidad

12.1 En el marco del derecho a la consulta, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad, éstas deben ser difundidas por un plazo no menor de treinta (30) días, conforme a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, período en el cual las organizaciones de y para personas con discapacidad formulan las observaciones correspondientes.

12.2 La entidad que realiza la consulta facilita a las organizaciones de y para personas con discapacidad infraestructura accesible, los intérpretes, guías intérpretes; y otros modos y medios aumentativos o alternativos de comunicación, que faciliten el ejercicio de su derecho a la información y consulta.

12.3 Las organizaciones de y para personas con discapacidad participan en las consultas a través de sus representantes legales debidamente acreditados.

12.4 Las entidades del sector público y privado que tengan incidencia en la toma de decisiones en las que participen las personas con discapacidad, diseñan e implementan los procedimientos requeridos para aplicar los sistemas de apoyo y ajustes razonables”.

1.3 ¿Qué principios rigen la aplicación del derecho a la consulta para las personas con discapacidad?

El artículo 4.3° de la CDPD no desarrolla principios o lineamientos que deben regir la consulta de las personas con discapacidad, como sí lo hace el artículo 14° de la LGPD: “Los procesos de consulta se desarrollan sobre la base de los principios de **accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia”**.”

En su 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, el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, indicó:

“Las consultas con las organizaciones de personas con discapacidad deberían basarse en la transparencia, el respeto mutuo, el diálogo genuino y una voluntad sincera de alcanzar un acuerdo colectivo sobre procedimientos que respondan a la diversidad de personas con discapacidad. Esos procesos deberían prever calendarios razonables y realistas, habida cuenta de la naturaleza de las organizaciones de personas con discapacidad, que muchas veces dependen del trabajo de “voluntarios”. Los Estados partes deberían realizar evaluaciones periódicas del funcionamiento de sus mecanismos de participación y consulta, con la colaboración activa de las organizaciones de personas con discapacidad”.

“La opinión de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, debería recibir la debida consideración. Los Estados partes deberían garantizar que se les escucha no solo como una mera formalidad o un gesto simbólico. Los Estados partes deberían tener en cuenta los resultados de esas consultas y reflejarlos

en las decisiones que se adopten, informando debidamente a los participantes del resultado del proceso."⁶

Tanto la LGPD como su Reglamento no describen estos principios, pero a partir del desarrollo del Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, resulta posible caracterizar estos principios y la forma cómo deben ser aplicados a los procesos de consulta de personas con discapacidad:

a) Principio de accesibilidad:

- Principio transversal aplicable a cualquier decisión pública que se adopte sobre las personas con discapacidad.
- En el caso del procedimiento de consulta, el 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.
- El principio de accesibilidad tiene una especial significancia en el caso de las personas con discapacidad, puesto que su correcta aplicación y desarrollo conlleva incorporar todos los tipos de discapacidad existentes. Por tanto, el principio de accesibilidad implica que ningún tipo de discapacidad puede ser limitante para el ejercicio pleno del derecho a la consulta.
- Al respecto, la CDPD ofrece la siguiente definición del concepto de discapacidad: "Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás", lo que permite identificar diversos tipos de discapacidad: personas con discapacidad física (personas con movilidad restringida, que experimentan dificultades en su desplazamiento debido a las barreras arquitectónicas y urbanísticas, o por la dificultad que les acarrea el estar paradas o sentadas por mucho tiempo); personas con discapacidad sensorial (pueden experimentar dificultades a la hora de firmar documentos y/o llenar formularios, pues, normalmente, éstos no se encuentran en formatos accesibles, como Braille, letra macrotipo, entre otros, y estas personas emplean medios alternativos para comunicarse como la lengua de señas, la comunicación táctil, entre otros); personas con discapacidad intelectual (personas que pueden tener alguna deficiencia intelectual de orden cognitivo, que implica dificultades para la adquisición de conocimientos); personas con discapacidad psicosocial que incluyen a las personas con trastorno mental, desórdenes de la conducta y/o interrelación social; entre otros⁷.
- En caso no se garantice la accesibilidad para todas las personas con discapacidad, habría muchas que no podrían participar efectivamente en la elaboración y seguimiento de la

⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No7 (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, párrafos 47 y 48

⁷ La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad señala que la discapacidad es un concepto en evolución, por lo cual no se trataría de una clasificación cerrada.

norma, política o programa objeto de consulta, aun cuando pudiera afectarlas de alguna manera.

- Para garantizar el cumplimiento de este principio, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias que permitan asegurar —en igualdad de condiciones respecto a los demás ciudadanos y ciudadanas— el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones (entendiendo las comunicaciones en un sentido amplio, incorporando los sistemas y las tecnologías de la información más actuales), así como a otros servicios e instalaciones de carácter público.
- Garantizar la accesibilidad también implica aprovechar las ventajas que otorgan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para aumentar el nivel de participación de las personas con discapacidad en los procesos de consulta.
- Sin embargo; la participación por estas vías no debe impedir a los Estados proporcionar otras formas de participación y consulta de tipo presenciales que se puedan implementar frente a las limitaciones tecnológicas o de conectividad que pueden tener muchas personas con discapacidad.
- Para alcanzar los fines descritos, el Estado adoptará los ajustes razonables que resulten necesarios. Si se requiere, resulta totalmente pertinente implementar ajustes razonables, proporcionando toda la asistencia técnica necesaria que se precise para asegurar la participación efectiva de todas las personas con discapacidad.
- En el caso de las personas con discapacidad en el Perú, una de las principales limitaciones para facilitar su acceso a los procesos de consulta previa es su escaso nivel de organización, aspecto que —de alguna manera— podría enfrentarse a través de una estrategia de promoción e impulso desde las diferentes instancias existentes a nivel nacional, regional y local. Pero, el tema organizativo no es el único que hace de la consulta previa a las personas con discapacidad un reto, sino que además se exige un compromiso político, grandes dosis de creatividad y alianzas estratégicas con diferentes actores sociales.
- Existen al menos otras dos grandes dimensiones que deben de abordarse. Una de ellas está en relación a la marcada heterogeneidad económica y social de nuestro país que añade a la vulnerabilidad propia de las personas con discapacidad que habitan en zonas rurales; así como a las barreras de acceso a vías de comunicación, a educación de calidad y adecuadas a sus características, a empleo digno, a medios de comunicación modernos, entre otros. La segunda dimensión, se refiere a la diversidad de tipos de discapacidad, como se señaló anteriormente: personas con discapacidad física, sensorial, intelectual, psicosocial, entre otros.
- En esta línea, 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”⁸.

⁸ 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.

- De igual manera, el Estado debe brindar las facilidades logísticas (costos de traslado y estadía) para que aquellas personas con discapacidad que habitan en zonas geográficas de difícil acceso, o que no cuenten con recursos económicos para movilizarse, puedan acudir a las reuniones o talleres convocados en el marco de un proceso de consulta. En el contexto de pandemia, si la comunicación es virtual, se deben asegurar las facilidades logísticas para permitirlo.

b) Principio de buena fe:

- Los sistemas de gobierno como el peruano, se enmarcan en valores y principios éticos que rigen las relaciones entre los propios ciudadanos y ciudadanas; así como entre el Estado y la ciudadanía. Uno de esos principios básicos es la buena fe, que puede entenderse como “obrar con buenas intenciones”.
- A pesar de no tener una definición única, o de no encontrarse expresada en una fórmula, la buena fe es uno de los pilares fundamentales de la vida en sociedad y enmarca a otros principios éticos también fundamentales: la transparencia, el respeto mutuo y el trato horizontal entre las partes, entre otros.
- Para el caso de la consulta, la buena fe puede entenderse como 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.
- Pero la buena fe no solo se debe evaluar en función a si la consulta cumple o no dicha finalidad, sino que es trasversal a todo el proceso mismo de la consulta. Así, la aplicación del principio de buena fe, entendido como un genuino interés de escuchar, discutir y consensuar con las personas con discapacidad, implica garantizar los mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar la “accesibilidad”; es decir el acceso adecuado de esta población, no solo a la información sino también a los canales pertinentes para expresar su opinión y sugerencias a la o las materias en consulta. Implica también, plantearse plazos temporales razonables y realistas, teniendo en cuenta la diversidad de discapacidades existentes. En última instancia, la calidad de la consulta está definida por la buena fe.
- Por lo tanto, en el caso de las consultas para personas con discapacidad, la buena fe se aplica tanto al proceso de consulta, como a la finalidad de esta.
- La buena fe contempla, también, implementar los acuerdos producto de la consulta, garantizando los recursos públicos necesarios para ello.
- En caso el Estado no llegara a incorporar todas las propuestas planteadas por las personas con discapacidad en el marco de un proceso de consulta, el principio de buena fe exige al Estado fundamentar las razones por las cuales tales propuestas excluidas en la versión final no fueron incorporadas.

c) Principio de oportunidad:

- Este principio hace referencia al *momento* en el cual se aplica la consulta. Tal como está establecido en el artículo 14° de la LGPD, la consulta se debe realizar “previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre

cuestiones relativas a la discapacidad”.

- Realizar una consulta cuando la decisión pública ya ha sido adoptada, desnaturalizaría toda la esencia misma del derecho a la consulta, conceptualizada como un derecho/procedimiento que debe garantizar la participación de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones del Estado que pudieran afectarlas.
- De esa manera, el principio de oportunidad 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.
- Por tanto, el concepto de consulta siempre debe venir acompañado del término “previa”.

d) Principio de transparencia:

- Para que la consulta cumpla sus fines, no debe haber una asimetría o desequilibrio en el manejo de información entre las partes. Ese es el sentido del principio de transparencia y conlleva una obligación por parte del Estado de brindar toda la información pertinente, oportuna y necesaria —y durante todo el proceso de consulta— para que las personas con discapacidad puedan tomar conocimiento y formarse una opinión amplia y detallada respecto a la norma, política o programa objeto de consulta.
- El principio de transparencia se articula con el principio de accesibilidad, en la medida de que la información proporcionada en los procesos de consulta debe realizarse en formatos accesibles y tecnologías adecuadas para personas con discapacidad. Por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad visual, deberán de emplearse materiales en Braille y si las personas a ser consultadas no lo manejan, el Estado deberá de comprometer la información en los formatos que estas personas requieran, así como el apoyo que las personas con discapacidad soliciten.

II. Las personas con discapacidad como sujetos de la consulta

2.1 ¿Quiénes son los sujetos de la consulta?

Los sujetos de la consulta son las personas con discapacidad. La consulta no necesariamente está dirigida a TODAS las personas con discapacidad. Los alcances de la consulta dependerán del contenido de la norma, política o programa objeto de consulta; diferenciándose, para tal caso, aquella norma que regula la situación jurídica o la forma de vida de TODAS las personas con discapacidad, de las que involucran a algún grupo específico del conjunto de las personas con discapacidad.

Por lo tanto, puede haber una norma, política o programa que regule específicamente la situación de las personas con discapacidad física, o de personas con discapacidad sensorial, o de personas con discapacidad intelectual, o de personas con discapacidad psicosocial, entre otros. En esos casos, la consulta solo se realizará con esos grupos poblacionales.

Otro criterio para determinar el alcance de la consulta tiene que ver con el ámbito de aplicación de la norma, política o programa objeto de la consulta. Es decir, si esta tiene un alcance nacional, regional o local (provincial o distrital). En el caso de que la norma, política o programa tenga un alcance nacional, la consulta se debe realizar a las personas con discapacidad de todo el país (si la medida está dirigida a un subgrupo específico, la consulta se realizará a ese subgrupo de personas con discapacidad de todo el país). En el caso que la norma, política o programa tenga un alcance regional o local (provincial o distrital), la consulta se realizará en el respectivo ámbito territorial donde dicha norma, política o programa objeto de consulta se vaya a aplicar y tenga vigencia.

2.2 ¿De qué manera participan las personas con discapacidad en los procesos de consulta?

En el caso del derecho a la consulta reconocido a las personas con discapacidad, este es ejercido por personas y no por grupos humanos determinados. Esto diferencia el derecho a la consulta de las personas con discapacidad del derecho a la consulta reconocido a grupos humanos como los pueblos indígenas u originarios, los cuales ejercen este derecho de manera colectiva, en su condición de sujetos colectivos.

De otra parte, si bien la normatividad hace referencia a la participación de las personas con discapacidad en los procesos de consulta a través de sus organizaciones, una interpretación pro homine, como se mencionó líneas arriba, nos orienta a incluir en los procesos de consulta a las personas con discapacidad que no forman parte de organizaciones.

En esa medida, las personas con discapacidad deben contar con la posibilidad de ejercer su derecho a la consulta de forma individual, sobre todo en el supuesto de que no formen parte o no se sientan representadas por alguna organización, siguiendo, como ya se mencionó anteriormente, lo señalado por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹.

Pese a lo indicado, se considera que la mejor alternativa para que una persona con discapacidad participe en la consulta es a través de sus organizaciones representativas, pues facilita el desarrollo del proceso, atendiendo al número de personas que intervienen en él. Debe anotarse que aun cuando el aspecto organizativo de las personas con discapacidad es clave para el desarrollo de los procesos de consulta, en el Perú, el nivel organizativo de las personas con discapacidad continúa siendo incipiente. Impulsarla es un reto para las personas con discapacidad y también representa un compromiso que debe asumir el Estado en todos sus niveles, como lo ha señalado en reiteradas ocasiones el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las organizaciones representativas pueden ser de dos tipos: organizaciones **de** personas con discapacidad y organizaciones **para** personas con discapacidad. En las del primer tipo, se trata de la opinión de grupos conformados por personas con discapacidad en su gran mayoría y liderados por ellas, mientras que en las del segundo tipo, se trata de la opinión de personas que asumen la representación de los intereses y pareceres de las personas con discapacidad.

De acuerdo a lo señalado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las organizaciones de personas con discapacidad no pueden ser reemplazadas por

⁹ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. El derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones. A/HRC/31/62. 12 de enero de 2016. Párr. 69.

organizaciones para personas con discapacidad, por lo que resulta necesario fomentar la creación e integración de las organizaciones de personas con discapacidad en los procesos de consulta, privilegiando su opinión en caso de conflicto¹⁰.

De forma complementaria a lo anotado, cabe mencionar que aun cuando Conadis constituye formalmente el órgano técnico rector en materia de personas con discapacidad, las personas con discapacidad registradas en él conforman una minoría del universo de esta población en el Perú. Al 31 de enero de 2021, el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (RNPCD) tenía registradas a 297 030 personas con discapacidad, excluyendo registros de personas fallecidas, retiros voluntarios y nulidades, de las cuales 174 105 fueron hombres y 122 925 mujeres, representando el 58,6% y 41,4% respectivamente¹¹. Esta cifra es muy inferior a los 3,209,261 personas con discapacidad que arrojó el Censo Poblacional Nacional del año 2017.

Por su parte, sobre el registro de organizaciones que representan a las personas con discapacidad, en el RNPCD se incluye a las organizaciones conformadas por personas con discapacidad, personas naturales o jurídicas u organizaciones que brindan atención, servicios y programas a personas con discapacidad, personas naturales o jurídicas importadoras o comercializadoras de bienes o servicios y compensatorios para personas con discapacidad. Al 31 de enero de 2021, existían 578 organizaciones registradas¹². Al respecto, Lima era la región que con un total de 220 organizaciones era la que tenía mayor número de inscripciones; por lo contrario, la Región Amazonas no cuenta con ninguna organización inscrita.

Este marcado subregistro, genera un problema para realizar las convocatorias en caso de que se tengan que aprobar normas, políticas o programas que pudieran afectar a las personas con discapacidad, pues tampoco existe un mapeo claro de todas las organizaciones de personas con discapacidad en el país, cuál es su nivel de alcance (o representatividad). Un buen número de organizaciones de personas con discapacidad en el Perú no se encontrarían registradas en el Conadis, lo que, entre otros aspectos, impide contar con una línea de base a nivel departamental, provincial y local, a fin de diseñar adecuadamente el o los procesos de consulta respecto a normas, políticas o programas que sean de su interés o que les afecte de alguna manera.

Teniendo en cuenta ello y conforme a lo señalado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “Los Estados no deberían exigir que ninguna organización de personas con discapacidad esté registrada como condición previa para participar en los procesos amplios de consulta.”¹³ Sin embargo, sí deberían promover su registro mediante un sistema gratuito y accesible.

¹⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 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, 9 de noviembre de 2018. Párr. 13.

¹¹ CONADIS. Inscripciones en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (enero 2021). Publicado el 9 febrero, 2021. En: <https://www.conadisperu.gob.pe/observatorio/estadisticas/inscripciones-en-el-registro-nacional-de-la-persona-con-discapacidad-enero-2021/>

¹² *Ibidem*.

¹³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 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, 9 de noviembre de 2018. Párr. 44.

En esa medida, considerando que muchas personas con discapacidad no están representadas adecuadamente en las organizaciones existentes, el Estado debe mostrar flexibilidad y establecer mecanismos consultivos adecuados para hacer posible la participación de todas las personas con discapacidad. Esto implica la modificación de la normatividad nacional vigente.

III. Rol del Estado durante el proceso de consulta

3.1. Responsabilidades a nivel nacional, regional y local

La entidad estatal responsable de aprobar la norma, política o programa que puede afectar la situación jurídica o las formas de vida de las personas con discapacidad, es la encargada de llevar adelante el proceso de consulta, en coordinación con Conadis, que es el órgano rector en consulta.

Las entidades promotoras pueden ser el Congreso de la República, el Poder Judicial, los ministerios, los organismos públicos a través de sus órganos competentes y los gobiernos regionales y locales a través de sus Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), respectivamente.

La entidad promotora debe realizar los procesos de consulta en estrecha coordinación con el Conadis, el organismo especializado en cuestiones relativas a la discapacidad. El Conadis se encuentra adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp), pero cuenta con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

Las entidades públicas promotoras, en coordinación con Conadis, deben determinar los mecanismos idóneos por los cuales es posible hacer la consulta viable, pero estos mecanismos deben respetar los fines de la consulta y los principios que la enmarcan, recogiendo lo descrito en el ítem I de este documento.

Por tanto, cada entidad estatal promotora, en coordinación con Conadis, debe garantizar las condiciones de accesibilidad necesarias para las personas con discapacidad consultadas; además, debe realizar la consulta de forma previa a la adopción de la norma, política o programa correspondiente; y debe actuar de buena fe a lo largo de todo el proceso, con la firme voluntad de llegar a un acuerdo o consenso sobre la norma, política o programa a consultar. Asimismo, debe brindar durante todas las etapas del proceso de consulta —incluyendo las etapas preparatorias— la información necesaria y pertinente para que las personas con discapacidad consultadas puedan informarse y formarse una opinión sobre la norma, política o programa objeto de consulta.

Por las mismas circunstancias y necesidades surgidas a partir de impulsar consultas con personas con discapacidad, este tipo de procesos podrían requerir la participación de otras entidades estatales que permitan viabilizar las condiciones de accesibilidad y establecer los ajustes razonables que correspondan. Por ejemplo, para impulsar la accesibilidad de los lugares donde

se realicen procesos de consulta, se podría contar con la participación del Ministerio de Vivienda y Saneamiento, a través de su Dirección General de Accesibilidad y Desarrollo Tecnológico.

De igual manera, tal como lo ha resaltado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las entidades estatales en sus diferentes niveles (nacional, regional o local) tienen un rol más amplio que no solamente se circunscribe a garantizar la realización del proceso de consulta en sí, sino también a realizar otras acciones que permitan garantizar su eficacia. Como se ha señalado, las organizaciones de personas con discapacidad en el país aún son escasas y su nivel de representatividad es limitado. Por ello, es necesario apoyar su conformación y fortalecimiento desde los diferentes niveles de gobierno que tienen responsabilidad en este tema: el Conadis, las Oredis y las Omaped, contribuyendo a generar un entorno propicio para su funcionamiento estableciendo un marco legal y de políticas que favorezca su creación y sostenibilidad.

Ello implica también crear mecanismos de financiación adecuados para fortalecer institucionalmente a estas organizaciones. Estos pueden incluir la generación de fondos públicos o la canalización de fuentes provenientes de la cooperación internacional. Se debe procurar, en la medida de lo posible, que la financiación de estas organizaciones sea sostenible en el tiempo.

El financiamiento orientado a fortalecer a las organizaciones de personas con discapacidad puede tener muchos objetivos, tales como mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas, democratizar sus procesos de elección internos, obtener conocimientos sobre el marco legal nacional e internacional que protege sus derechos y, además, aprender a acceder a otras fuentes de financiación, diversificando sus fuentes de apoyo.

El Estado, en sus tres niveles de gobierno, también tiene el deber de dotar de los recursos necesarios para la implementación de los acuerdos y/o compromisos que surjan de los procesos de consulta, además de establecer plazos y algún mecanismo de monitoreo o indicadores que permitan evaluar los avances. Como se señaló anteriormente, no hacerlo sería una falta al principio de buena fe.

El apoyo brindado a las organizaciones de personas con discapacidad no debe comprometer la independencia y autonomía de estas organizaciones, ni debe constituir un medio para establecer prebendas políticas o intercambios clientelares entre estas organizaciones y las entidades estatales. Por tales motivos, se deben establecer mecanismos para evitar que la financiación otorgada por el Estado tenga un carácter discrecional.

3.2 Situación de grupos vulnerables en las consultas a personas con discapacidad (mujeres; niños y niñas).

Las mujeres, así como los niños y niñas, tienen derecho a representarse y organizarse por ellas mismas, frente a lo cual el Estado debe brindar todo el apoyo técnico o financiero necesario para su desarrollo y fortalecimiento institucional.

Las mujeres, niños y niñas, son los colectivos con mayor vulnerabilidad dentro de un grupo que de por sí ya es significativamente vulnerable, las personas con discapacidad. Estos enfrentan una

doble discriminación y exclusión de los ámbitos de la vida pública. Por ello, estos grupos requieren que sean priorizados protección por parte del Estado en estas acciones orientadas al fortalecimiento de sus organizaciones representativas.

En todo proceso de consulta donde participen mujeres, niñas y niños con discapacidad, la entidad estatal encargada de implementar la consulta debe asegurar que estos reciban la asistencia y las condiciones materiales necesarias para que puedan expresar su opinión libremente y que sea considerada por el Estado.

En el caso de las mujeres y las niñas con discapacidad específicamente, todo proceso de consulta debe garantizar que sus particulares perspectivas y puntos de vista sean expresadas y se incorporen en la norma, política o programa objeto de la consulta. En especial sobre aquellos temas que pueden poner en riesgo su integridad o generarles algún tipo de represalias en los ámbitos familiares o laborales, por ejemplo, los relacionados con la afectación de derechos sexuales y reproductivos, o violencia de género.

IV. Propuesta de criterios para organizar la consulta

En primer lugar, se debe diferenciar la obligación que tiene el Estado peruano de implementar y desarrollar la consulta a favor de las personas con discapacidad, de aquella otra obligación de carácter general, concerniente a publicitar y difundir las propuestas normativas (leyes, reglamentos o actos de la administración pública), prevista en el *Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Generales de Carácter General*, Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

Así, conforme al artículo 12° del Reglamento de la Ley N° 29973, se debe cumplir la obligación general de publicidad y difusión, en el marco del derecho a la consulta; pero ello en ninguna medida implica que el proceso de consulta se restrinja a ese acto o periodo de 30 días de publicidad y difusión:

“12.1 **En el marco** del derecho a la consulta, previamente a la adopción de normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad, éstas deben ser difundidas por un plazo no menor de treinta (30) días, conforme a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, período en el cual las organizaciones de y para personas con discapacidad formulan las observaciones correspondientes.”¹⁴(énfasis nuestro)

La obligación de publicitar y difundir normas contenida en el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, tiene como finalidad que la población o ciudadanía tome conocimiento de las disposiciones que entrarán en vigor, así como de generar un escenario para la emisión de su opinión de manera previa a su aprobación:

“Artículo 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su

¹⁴ Art. 12.1, Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley N° 29973.

entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas (...).¹⁵

En la línea de lo acotado, la obligación de difusión de ninguna forma puede reemplazar o perjudicar el proceso de consulta a favor de las personas con discapacidad, pues como se señaló al inicio de este documento, la consulta tiene un objeto distinto a la información y/o solicitud de opinión, que es permitir que las personas con discapacidad **participen e influyan** 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 razón de lo expuesto, la presente guía considera que la indeterminación de los plazos requeridos para la realización de la consulta a las personas con discapacidad propiamente dicha, tal como está establecido en la Ley N° 29973 y su Reglamento, pueden prestarse a interpretaciones discrecionales por parte de las entidades estatales promotoras y, en la práctica, ello podría devenir en restricciones para un adecuado ejercicio de este derecho y, en consecuencia, el incumplimiento de obligaciones internacionales como la prevista en el numeral 3 del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a las reglas sobre procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.

Sin dejar de lado las modificaciones normativas que se recomiendan realizar en la Ley y el Reglamento para cubrir estos vacíos o imprecisiones que existen sobre los plazos que debe cumplir la consulta, la presente guía considera que el plazo de 30 días previsto en el artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 29973, no puede ser entendido como el plazo de duración de un proceso de consulta, debido a que, como se ha indicado, dicho plazo se encuentra vinculado solo con la obligación de difusión de los proyectos normativos.

Un proceso de consulta mínimamente estructurado implica la transmisión de información, socialización, un momento de discusión, diálogo, negociación y luego, una decisión final que surja del consenso. Todos estos momentos difícilmente podrían ser cumplidos en un tiempo tan corto (30 días), considerando además que los procesos de toma de decisiones en la administración pública no son particularmente rápidos o flexibles.

Por lo tanto, ¿Cuál sería un plazo razonable para un proceso de consulta con personas con discapacidad?

Resulta difícil dar una respuesta precisa sobre esta cuestión, pero el marco normativo del derecho a la consulta aplicado a los pueblos indígenas u originarios del país puede ser un buen parámetro, considerando que tanto las personas con discapacidad como los pueblos indígenas en el país constituyen población vulnerable y cuentan también con significativas dificultades para acceder de forma óptima a servicios públicos y, además, son colectivos históricamente relegados de los procesos de toma de decisiones en la vida pública.

¹⁵ Art. 14, Decreto Supremo N° 001-2009-JUS Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General.

De esa manera, la forma cómo se ha estructurado la aplicación de la consulta para los pueblos indígenas, resulta importante porque permite identificar cuáles son los pasos que debería seguir un proceso de estas características.

A partir de este marco, la presente guía sugiere que los procesos de consulta de personas con discapacidad sigan cuatro etapas distintas, conforme al detalle que se presenta a continuación:

4.1 Primera etapa: reuniones preparatorias y aprobación del plan de consulta

Todo se inicia con una etapa preparatoria, donde la entidad estatal promotora debe primero identificar si la norma, política o programa que busca ser aprobada, contiene aspectos concernientes a las personas con discapacidad, o grupos específicos dentro de las personas con discapacidad. Para la identificación de los sujetos de la consulta, la entidad estatal promotora puede apoyarse en las bases de datos sobre personas con discapacidad y sus organizaciones, como aquellas con las que cuenta el Conadis, el Reniec, el Minsa, así como las Omaped y Oredis en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Ello, en tanto no se cuente con una base de datos unificada, cuya necesidad de implementación se ha recomendado en diversos informes defensoriales.

Para la identificación de la norma, política o programa objeto de consulta (definir si es que se vincula o no con personas con discapacidad) y los sujetos de la consulta (las personas con discapacidad), la entidad estatal promotora puede solicitar el apoyo del Conadis, las Oredis u Omaped que correspondan en función del alcance (nacional, regional o local) que tenga la norma, política o programa objeto de consulta. Adicionalmente, podría recurrir también a la Defensoría del Pueblo.

Luego de identificar la norma, política o programa objeto de consulta y las personas con discapacidad que requerirían ser consultadas, la entidad estatal promotora, en coordinación con Conadis, debe iniciar el proceso con las convocatorias a las reuniones preparatorias, a partir de las cuales se explica a las organizaciones representativas de personas con discapacidad participantes el sentido de la convocatoria y la finalidad que se busca cumplir.

En esta etapa preparatoria, la entidad estatal encargada debe asegurar que la convocatoria se realice a todas las organizaciones de y para personas con discapacidad involucradas, según el alcance nacional, regional o local de la norma, política o programa objeto de consulta. Además, garantizar que las personas con discapacidad que no forman parte de una organización específica, puedan tomar conocimiento de la convocatoria realizada, mediante medios de prensa digitales, escritos, radiales u otros que tengan llegada con las personas con discapacidad, así como medios especializados sobre el tema.

La convocatoria se debe realizar a todas las organizaciones de personas con discapacidad, sean aquellas que están conformadas por personas con discapacidad, como también aquellas otras organizaciones *para* personas con discapacidad. Sin embargo, siempre el Estado debe priorizar la participación de las primeras, porque permiten elevar de forma más genuina la opinión de las personas con discapacidad sujetos de la consulta.

Esta primera etapa donde se delimita la norma, política o programa objeto de la consulta, se define quiénes serán los consultados y, además, se realizan reuniones preparatorias para explicar el objetivo de la consulta, no debería durar más de 30 días calendario.

Como resultado de estas reuniones preparatorias, se debe definir de forma consensuada un plan de consulta entre la entidad estatal y las organizaciones convocadas para la consulta. El plan debe contener lo que se va consultar, el cronograma de los talleres/reuniones que se realizarán a fin de transmitir información y socializar los contenidos de la norma, política o programa objeto de consulta.

El plan de consulta también debe definir de forma clara las organizaciones que participan y sus respectivos delegados. Con relación a la participación individual de las personas con discapacidad, se propone que lo hagan con voz y voto. Para el ejercicio del voto, se propone que presenten una declaración jurada de no formar parte de alguna organización que ya esté participando con algún representante en el proceso de consulta.

4.2 Segunda etapa: talleres informativos

Luego de aprobado el plan de consulta, se da inicio a esta segunda etapa informativa, en la cual se transmite la información sobre los contenidos de la propuesta sometida a consulta, la norma, política o programa correspondiente. La transmisión de la información puede darse de distintos modos, sea a través de talleres informativos, la publicidad de la medida (conforme a lo señalado en el artículo 12° del Reglamento de personas con discapacidad) u otros medios que consideren los problemas de accesibilidad a la información que pueden surgir, por las mismas condiciones sociales de los sujetos de la consulta.

La plena realización del derecho a la consulta conlleva que estos talleres informativos no se limiten a la transmisión de información, sino que además permitan recoger, incorporar y sistematizar los aportes presentados por las personas con discapacidad participantes.

Durante esta etapa, en todo momento debe garantizarse la accesibilidad de la información. Además, cuando se requiera, se adoptarán las medidas para implementar los ajustes razonables que correspondan para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la consulta.

Durante estos talleres las discusiones deben centrarse en el contenido de las normas, políticas o programas objeto de consulta, siendo inadmisibles todo tipo de práctica de ambas partes que busque impedir o limitar el ejercicio de este derecho. Ambas partes deben cooperar para el desarrollo de la consulta, evitando la utilización de mecanismos de violencia o coercitivos como instrumentos de presión durante el proceso de consulta. Esto también incluye la imposibilidad de realizar acciones de proselitismo político partidario durante estos procesos.

Se propone que esta etapa informativa también tenga una duración de 30 días calendario.

4.3 Tercera etapa: evaluación interna y formulación de observaciones o sugerencias sobre la norma, política o programa objeto de consulta

Luego de esta etapa informativa, se prevé razonable establecer un plazo que permita a las organizaciones y a las personas con discapacidad, evaluar y formarse una opinión respecto a la norma, política o programa objeto de consulta. Esta es una etapa que se desarrolla de forma interna entre las personas con discapacidad, o a través de sus organizaciones representativas. Será importante el apoyo del Estado, a través de la entidad promotora en coordinación con Conadis u otras entidades, para atender las dudas y problemas que puedan surgir en esta tercera etapa; así como para garantizar la accesibilidad en la información que requieren.

En ese sentido, dentro de esta etapa las organizaciones y las personas con discapacidad pueden efectuar consultas o pedidos de información a Conadis o a la entidad estatal promotora de implementar la consulta, frente a las cuales se debe responder con la celeridad debida. La entidad estatal promotora de la consulta puede derivar algunas solicitudes de información a otros sectores estatales según corresponda. Se considera que un plazo razonable para este proceso de evaluación interna y en la cual se pueden efectuar observaciones sobre la norma, política o programa objeto de consulta, sea de 30 días calendario.

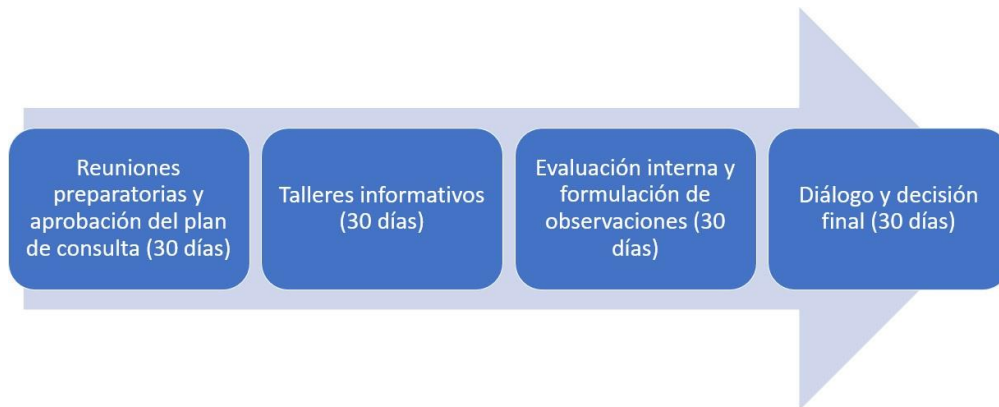
4.4 Cuarta etapa: diálogo final y toma de decisión sobre la norma, política o programa objeto de consulta

Tras culminar esta etapa de evaluación interna, se convoca nuevamente a las organizaciones y a las personas con discapacidad consultadas para dar inicio a la etapa final de diálogo, en la cual lo ideal es que se permita adoptar un acuerdo o consenso sobre la norma, política o programa objeto de la consulta. Esta etapa se guía por las mismas pautas y criterios éticos que los definidos para la segunda etapa, de talleres informativos.

Luego de esta etapa final de diálogo, el Estado toma una decisión final. Sobre la base del principio de buena fe, el Estado se encuentra obligado a incorporar los aportes que por consenso se hayan adoptado en la etapa de diálogo previa. Las propuestas de las organizaciones y las personas con discapacidad que no generen consenso con el Estado, también deberán ser recogidas en la medida de lo posible en la versión final de la norma, política o programa objeto de consulta. En caso no se recojan estas propuestas de las organizaciones y las personas con discapacidad, la entidad estatal encargada deberá justificar por qué omitió su inclusión en la versión final de la propuesta. La consulta pierde sentido si es que las personas con discapacidad no tienen la capacidad de tener injerencia sobre la última versión de la norma, política o programa objeto de consulta antes de su respectiva aprobación.

Se propone que el plazo para esta etapa de diálogo y decisión final sea de 30 días.

En total, el plazo propuesto sería de 120 días calendario para todo el proceso de consulta, de acuerdo a la siguiente imagen:



4.5 Implementación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en las propuestas legislativas aprobadas por el Congreso de la República

Los procesos de aprobación de leyes por parte del Congreso tienen un procedimiento particular, que requeriría adaptarse a la consulta previa:

Procedimiento legislativo actual



A fin de incorporar la consulta previa para personas con discapacidad en los procesos legislativos, se proponen las siguientes etapas, siguiendo los lineamientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República:

- a) Las iniciativas legislativas deben contener, de ser el caso, comentarios sobre posibles vínculos con la situación de personas con discapacidad.
- b) Las iniciativas legislativas que contengan aspectos relacionados con personas con discapacidad son derivados obligatoriamente a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, además de la otra Comisión Dictaminadora Principal, en caso corresponda, conforme a la materia que busque regular la iniciativa legislativa correspondiente.
- c) Tanto la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como la otra Comisión Dictaminadora Principal, analizan esta iniciativa en el plazo de 30 días útiles, conforme a lo establecido por el artículo 77° del Reglamento del Congreso. Durante esa etapa se solicita opinión a organizaciones de y para personas con discapacidad, así como

a personas con discapacidad de manera individual. Estos pedidos de opinión iniciales no sustituyen la realización del proceso de consulta.

- d) Como resultado de este trabajo en la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y la Comisión Dictaminadora Principal, se elabora el Dictamen de la iniciativa legislativa. Este Dictamen debe identificar aquellas disposiciones contenidas en la norma que se relacionan con las personas con discapacidad y que son aquellas disposiciones que finalmente se pondrán en consulta.
- e) Con la aprobación y publicación del Dictamen se da inicio propiamente al proceso de consulta. La Comisión Dictaminadora principal es la encargada de implementar el proceso de consulta previa, con la asistencia técnica y asesoría del órgano técnico especializado sobre personas con discapacidad del Congreso, que es la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad; y en coordinación con el Ente Rector, que es Conadis. En caso la iniciativa legislativa corresponda exclusivamente a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, esta asumirá el rol de implementar la consulta previa, en coordinación con Conadis.
- f) Si hubiera más de un dictamen en torno a la misma iniciativa legislativa que se identificó que debía ser materia de consulta, también debe ser considerada en el proceso.
- g) El proceso de consulta seguiría las mismas etapas que la propuesta planteada líneas arriba, una primera etapa de reuniones preparatorias y aprobación del plan de consulta (30 días calendario), una segunda etapa de talleres informativos (30 días calendario), una tercera etapa de evaluación interna y formulación de observaciones o sugerencias sobre la medida objeto de consulta (30 días calendario); y una cuarta y última etapa de diálogo final y toma de decisión sobre la medida objeto de consulta (30 días calendario). En total el proceso de consulta tendría 120 días calendario. Es importante resaltar que incorporar este plazo requeriría modificar el artículo 77° del Reglamento del Congreso.
- h) Como resultado del proceso de consulta se obtendrá un Acta con los acuerdos alcanzados en torno al Dictamen principal o los otros dictámenes que se hayan formulado con variaciones a la propuesta principal. Esos Dictámenes serán elevados al Pleno del Congreso para la respectiva votación.

De acuerdo a este esquema, la aprobación de una iniciativa legislativa en el marco de un proceso de consulta a personas con discapacidad, tendría la siguiente secuencia:



4.6 Implementación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en las políticas públicas nacionales

Con el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, modificado luego por el Decreto Supremo N° 038-2018-PCM y el Decreto Supremo N° 168-2020-PCM, con la finalidad de desarrollar la rectoría de las políticas nacionales del Poder Ejecutivo a fin de que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

De acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) debe aprobar la metodología para el diseño, formulación, seguimiento, evaluación de las políticas nacionales.

Bajo este mandado, el Ceplan aprobó la “Guía de Políticas Nacionales”, que contiene la metodología para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización.

Conforme a esta Guía, las políticas nacionales se desarrollan a través de doce pasos organizados en cuatro etapas: diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación.



Conforme lo describe la misma Guía, estos pasos son analíticos y flexibles, y en el proceso de su formulación pueden interactuar entre ellos e irse reformulando. Eso quiere decir que el cumplimiento de cada uno de los pasos no tiene carácter preclusivo. El cumplimiento de cada uno de los pasos es supervisado por el Ceplan, como órgano técnico consultivo.

Las Políticas Nacionales son aprobadas mediante decreto supremo una vez desarrollados los contenidos que se establecen en el Anexo 1 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Definir todos esos contenidos contempla avanzar hasta el cumplimiento del Paso 8. El desarrollo de las Etapas 3 y 4 se realizan con la Política Nacional aprobada.

Por sus mismas características, el proceso de aprobación de una Política Nacional no tiene las mismas connotaciones que la aprobación de una norma legislativa o administrativa. ¿Cómo se podría incorporar el ejercicio de la consulta previa para personas con discapacidad en este proceso?

La presente propuesta de guía considera que, en el caso de las Políticas Nacionales, la consulta aplicada a las personas con discapacidad debe tener dos niveles distintos:

- Un primer nivel se refiere a la participación que se debe garantizar durante todas las etapas. En este caso, el Ministerio correspondiente encargado de la Política Nacional, en coordinación con Conadis, debe tomar medidas específicas para mantener la participación permanente y el diálogo estrecho con las organizaciones y las personas con discapacidad. Ello contempla establecer un canal de comunicación y transferencia de información continuo entre ambas partes.
- Un segundo nivel, refiere a la consulta específica que se tendría que realizar en el momento previo a la aprobación de la Política Nacional, mediante decreto supremo y habiendo cumplido con los primeros 8 pasos (2 etapas) del proceso planteado en la Guía de Políticas de Ceplan. Esta consulta tendría las mismas connotaciones y alcances de la consulta propuesta para la aprobación de normas, políticas y programas que se describe líneas arriba: incluyendo las 4 etapas descritas (reuniones preparatorias y aprobación del plan de consulta; talleres informativos; evaluación interna y formulación de observaciones; diálogo final) en un plazo de 120 días calendario.

Conclusiones

1. Tanto la LGPD como su Reglamento presentan vacíos e imprecisiones respecto a los alcances del derecho a la consulta de las personas con discapacidad, la oportunidad, los plazos, los niveles o las formas de participación, el rol y las obligaciones que tendrían que asumir las diferentes entidades del Estado a nivel nacional y subnacional.
2. En base a los estándares establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en la LGPD y su Reglamento, el Mecanismo Independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ha elaborado una propuesta de guía, la cual ofrece algunas pautas atendiendo a los principios básicos que deberían regir todos los procesos de consulta para personas con discapacidad: accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia.
3. Deben considerarse como sujetos de consulta no solo a las organizaciones

representativas de las personas con discapacidad, sino también a ellas mismas de manera individual, bajo una interpretación pro homine y atendiendo a las barreras que dificultan su asociatividad.

4. La consulta no necesariamente está dirigida a todas las personas con discapacidad, puede haber una norma, política o programa que regule específicamente la situación de las personas con discapacidad física, o con discapacidad sensorial, intelectual, o psicosocial. En esos casos, la consulta solo se realizará con esos grupos poblacionales. Otro criterio para determinar el alcance de la consulta tiene que ver con el ámbito de aplicación de la norma, política o programa objeto de la consulta. Es decir, si esta tiene un alcance nacional, regional o local (provincial o distrital).
5. Cualquier persona con discapacidad tiene la posibilidad de exigir el ejercicio del derecho a la consulta; sin embargo, se considera que la mejor alternativa de participación se da por medio de sus organizaciones representativas. En este aspecto, el marcado subregistro de las personas con discapacidad y sus organizaciones, así como la falta de interoperatividad para contar con datos unificados de parte de las distintas entidades que manejan información al respecto en los diferentes sectores y niveles de gobierno, genera un problema para realizar las convocatorias al proceso de consulta.
6. Las entidades promotoras del proceso de consulta pueden ser el Congreso de la República, el Poder Judicial, los ministerios, los organismos públicos a través de sus órganos competentes y los gobiernos regionales y locales a través de sus Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), respectivamente. La entidad promotora debe realizar los procesos de consulta en estrecha coordinación con el Conadis.
7. La propuesta considera que los procesos de consulta de personas con discapacidad respecto a normas, políticas o programas que las involucran, se desarrollen en cuatro etapas, con un periodo de duración de 30 días calendario cada una, esto es, un total de 120 días en conjunto: una primera etapa de reuniones preparatorias y elaboración del plan de consulta; una segunda etapa de talleres informativos; una tercera etapa de evaluación interna y formulación de observaciones; y una cuarta etapa de diálogo y decisión final.
8. En el caso de las normas legislativas, la implementación de la consulta a las personas con discapacidad también es exigible. Una consideración adecuada de plazos y del mecanismo de desarrollo del proceso requiere la modificación del artículo 77° del Reglamento del Congreso.
9. En el caso de las políticas públicas nacionales, la consulta tendría dos niveles de participación. Uno primero, que implica establecer un canal de comunicación y diálogo permanente y estrecho a lo largo de todas las etapas de la política. Uno segundo, que implica desarrollar el proceso de consulta de 120 días calendario desarrollado en la propuesta de guía, de manera previa a la aprobación de la política, esto es, al finalizar el Paso 8 de la Guía de Políticas Nacionales aprobada por Ceplan.

Recomendaciones

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Conadis

1. Desarrollar y aprobar en el más breve plazo, una guía del proceso de consulta a personas con discapacidad, respecto a las normas, políticas y programas que las involucran, considerando las propuestas planteadas en el presente informe.
2. Reforzar en el más breve plazo, la interoperatividad en el Estado a fin de contar con datos confiables y unificados de las personas con discapacidad y sus organizaciones, de las distintas entidades que manejan información en los diferentes sectores y niveles de

gobierno (Mimp, Conadis, Minedu, Minsa, EsSalud, ONP, Oredis, Omaped, entre otros).

Al Congreso de la República

3. Incorporar modificaciones en la Ley General de la Persona con Discapacidad y su Reglamento, para cubrir los vacíos o imprecisiones que existen sobre los sujetos de la consulta, los plazos, los niveles o las formas de participación, el rol y las obligaciones que tendrían que asumir las diferentes entidades del Estado a nivel nacional y subnacional, para el cumplimiento del derecho a la consulta.
4. Modificar el artículo 77° del Reglamento del Congreso, para incorporar el procedimiento de consulta a las personas con discapacidad, de las normas legislativas.