



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Lima, 08 de Marzo del 2022

INFORME N° D000320-2022-PCM-OGAJ



A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley N° 648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de las personas con discapacidad.

Referencia : a) Oficio N° 0652- 2021-2022/CDRGLMGE-CR(09NOV2021)
b) Oficio N° 151-CISPD/2021-2022-CR (12NOV2021)
c) Oficio Múltiple N°D001565-2021-PCM-SC (17NOV2021)
d) Memorando N° D000707-2021-PCM (09DIC2021)
e) Oficio N° D000123-2021-CEPLAN-DE (16DIC2021)

Fecha Elaboración: Lima, 08 de marzo de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR "Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de las personas con discapacidad".

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 648/2021-CR "Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de las personas con discapacidad", es una iniciativa de la congresista Yorel Kira Alcarraz Agüero del Grupo Parlamentario Somos Perú, en mérito a lo dispuesto en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

- 2.2. A través de los Oficios N° 0652-2021-2022/CDRGLMGE-CR, de fecha 09 de noviembre del 2021; y, N° 151-CISPD/2021-2022-CR, de fecha 12 de noviembre del 2021, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y el Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, respectivamente, del Congreso de la República, solicitan a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión sobre el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Mediante Oficio Múltiple N° D001565-2021-PCM-SC de fecha 17 de noviembre del 2021, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a las Comisiones Congresales antes señaladas.
- 2.4. A través del Memorando N° D000707-2021-PCM-SGP de fecha 09 de diciembre del 2021, la Secretaría de Gestión Pública remite el Informe N° D000303-2021-PCM-SSAP, elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, que contiene su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR.
- 2.5. Con Oficio N° D000123-2021-CEPLAN-DE, del 16 de diciembre del 2021, el Director Ejecutivo del CEPLAN remite el Informe N° D000205-2021-CEPLAN-OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica del referido Organismo, que contiene su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR.

III. ANÁLISIS.-

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Contenido de la Propuesta legislativa

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de las personas con discapacidad, consta de nueve (09) artículos, una (01) disposición complementaria y final y una (01) disposición complementaria modificatoria.

² Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.
El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

El artículo 1 señala que el objeto de la propuesta legislativa es la creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal, con la finalidad de regular y promover las condiciones básicas que garanticen el derecho a la igualdad a favor de todas las personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y la población adulto mayor, que se encuentren en situación de dependencia y en condición de vulnerabilidad.

Por su parte, el artículo 2 señala que el Estado promueve la vida independiente de forma autónoma y activa, permitiendo que residan y desarrollen su vida cotidiana en su entorno físico y social habitual, mediante la asignación de servicios de atención integral en situaciones de dependencia a favor de todas las personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y la población adulto mayor.

En el artículo 3 se crea el Sistema Nacional para la Asistencia Personal, con la finalidad de regular las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, con la colaboración y participación de toda la administración pública, en el marco de los principios de universalidad, equidad y accesibilidad. Además, señala que el referido Sistema tiene como equipo articulador al Comité Rector, el mismo que busca articular la colaboración y participación de toda la administración pública en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan.

Asimismo, el artículo 4 del proyecto normativo establece la conformación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal, el cual será presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y su secretaría técnica estará a cargo del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS); y estará conformado por un representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); del Ministerio de Salud (MINSA); del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); de los gobiernos regionales; de los gobiernos locales; del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS); y del Seguro Social del Salud (ESSALUD); así como, cuatro representantes de las organizaciones de personas con discapacidad (física, sensorial, intelectual y psicosocial).

Además, el artículo 5 de la iniciativa legal establece las funciones a cargo del Sistema Nacional para la Asistencia Personal, entre las cuales están la de ejercer la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dictar normas para el accionar del sistema a fin de establecer los procedimientos basados en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias, establecer el perfil y financiamiento para la contratación y capacitación de los asistentes personales, promover el financiamiento para asistentes personales, etc.

El artículo 6 del Proyecto de Ley señala que todos los asistentes personales se inscriben dentro del Registro de Asistentes Personales, que es un registro nacional, público y contiene información sobre las características de la población beneficiaria; personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y la población adulto mayor, que se encuentra en situación de dependencia y en condición de vulnerabilidad para ser asistidos por un asistente personal.

Por otro lado, el artículo 7 regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia personal. El artículo 8 regula el Plan individual de apoyo, que entre otros aspectos determina el tipo de soporte que la persona a ser asistida requiere en la realización de las actividades básicas de la vida diaria, la intensidad y el número de horas en el día en que precisa de este, con el fin de alcanzar la autonomía personal y vida independiente.

El artículo 9 regula la formación de los asistentes personales, indicando entre otros puntos que el Estado promueve la formación continua de los asistentes a través de los cursos que brinda el Ministerio de Salud (MINSA), el Seguro Social de Salud (EsSalud), los gobiernos regionales y locales, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y las organizaciones de personas con discapacidad.

Finalmente, la única disposición complementaria y final encarga al Poder Ejecutivo la reglamentación de la propuesta legislativa en un plazo máximo de noventa (90) días calendarios a partir de su entrada en vigencia; y la única disposición complementaria modificatoria incorpora el numeral 11.1-A al artículo 11 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, con el siguiente texto: *"Con esta finalidad se establece el marco legal de los servicios de asistencia personal a favor de personas con discapacidad y adultos mayores en situación de dependencia"*.

- 3.3. Por su parte, el Análisis Costo Beneficio de la propuesta normativa indica que la misma no genera gasto adicional al tesoro público, dado que su implementación será gradual y con previa disponibilidad presupuestaria del sector correspondiente, sin demandar recursos adicionales al Estado.

Opinión Técnica de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

- 3.4. Teniendo en cuenta la materia que pretende regular el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, se cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública a través de la Sub Secretaría de Administración Pública, mediante el Informe N° D000303-2021-PCM-SSAP de fecha 09 de diciembre del 2021, en el cual exponen los siguientes fundamentos y conclusiones:

(...)

III. ANALISIS

(...)

- 3.2. *En el segundo párrafo del artículo 3 del PL, señala que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal tiene como equipo articulador al "Comité Rector".*

Al respecto, cabe recordar lo precisado en la Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCMSGP/SSAP del 31 de julio de 2021 emitida por esta Secretaría, el cual tiene por asunto "Opinión sobre Rectoría Sectorial de los ministerios para conducir cada uno de los sectores en los que se organiza el Poder Ejecutivo", el mismo que señala que la LOPE emplea también el término rectoría cuando regula a los sistemas administrativos y funcionales, los cuales en un sentido general vendrían a ser mecanismos a través de los cuales el ministerio ejerce su rectoría sectorial respecto de ciertas materias vinculadas con la gestión interna de las entidades públicas (sistemas administrativos) o con el ejercicio de funciones de línea o misionales (sistemas funcionales).

Respecto de la propuesta materia de análisis, se advierte que la fórmula legal, plantea que la "rectoría" del sistema que se pretende crear, recaiga en un equipo o instancia colegiada denominada "Comité". Sobre el particular, conforme a lo establecido en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias, se precisa que la ley de creación de un sistema determina el Ministerio y, de ser el caso, el organismo público u órgano a través del cual se ejerce la rectoría (numeral 10.3, del artículo 10 de los Lineamientos). Por lo tanto, no corresponde delegar en un Comité (equipo o instancia colegiada) el ejercicio de la rectoría de un sistema. En ese sentido, este extremo de la propuesta debe ser observado.

- 3.3. *El artículo 1 del Proyecto de Ley (PL), señala que la norma tiene por objeto crear el "Sistema Nacional para la Asistencia Personal", con la finalidad de regular y promover las condiciones básicas que garanticen el derecho a la igualdad a favor de todas las personas con*

discapacidad severa, multidiscapacidad y la población adulto mayor, que se encuentren en situación de dependencia.

(...)

En ese marco, de la revisión del PL, se advierte que, sus características no se vinculan con aquellas que corresponden a un sistema administrativo, debido a que esta última tiene por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública (artículo 46 de la LOPE); sin embargo, de la revisión de la fórmula legal de la propuesta normativa, se observa que el sistema que se pretende crear, está vinculado al derecho a la igualdad y a la asistencia personal de ciudadanos con discapacidad severa, multidiscapacidad y adulto mayor, que se encuentren en situación de dependencia y en condición de vulnerabilidad (artículo 1 del PL); asimismo, el sistema estaría presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (artículo 4 del PL), por lo que se deduce que el sistema estaría vinculado a la materia de poblaciones vulnerables; además, el sistema tendría por función elaborar el "plan individual de apoyo" (literal d, del artículo 5 del PL), y la Exposición de Motivos, fundamenta que si bien la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, recogió la figura del asistente personal, ésta no ha tenido mayor desarrollo ni efectividad en la producción de políticas públicas en el país (Punto 2, referido a los fundamentos de la propuesta legislativa, de la Exposición de Motivos); en ese sentido, de la revisión de la fórmula legal y la exposición de motivos, se advierte que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal, está vinculado a las políticas públicas en materia de poblaciones vulnerables. En ese contexto, se señala que los únicos sistemas que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas son los sistemas funcionales (artículo 45 de la LOPE). Por lo tanto, conforme a lo expresado anteriormente, se deduce que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal que se pretende crear, tendría naturaleza funcional.

Respecto de lo señalado anteriormente, se precisa que toda iniciativa de ley que crea un sistema de naturaleza funcional, debe ser a propuesta por el Poder Ejecutivo pues deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas a su cargo. Por lo tanto, considerando que la propuesta constituye una iniciativa del Poder Legislativo y no del Ejecutivo, ésta debe ser observada.

- 3.4. *En el artículo 3 del PL, el Poder Legislativo establece la creación de un "Consejo del Sistema" en el que podrán participar en un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar. Respecto de dicha instancia, la propuesta normativa no precisa en la fórmula legal ni en la exposición de motivos, su naturaleza organizacional (...)*

Por lo expuesto se precisa que el Poder Legislativo no puede, mediante ley, modificar la estructura orgánica ni crear unidades de organización en entidades del Poder Ejecutivo, debido a que la iniciativa organizacional corresponde a este último.

Lo señalado en los párrafos anteriores se sustenta en el Principio de Competencia establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, por el cual se señala que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas; y en concordancia con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, precisándose que en el Estado Peruano, el Gobierno se organiza bajo el Principio de Separación de Poderes. Por lo tanto, las propuestas de naturaleza organizacional antes señaladas, deben ser observadas, considerando que son formuladas por el Poder Legislativo y no por el Ejecutivo.

- 3.5. *El literal d) del artículo 5 del proyecto de ley, establece que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, elabora el "plan individual de apoyo".*

Al respecto, conforme al numeral 1 del artículo 25 de la LOPE, los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución.

Por lo tanto, corresponde al Poder Ejecutivo, y no otro a Poder del Estado, quien regule, determine y establezca las pautas de su actuación, y de las formas organizacionales que considere necesarias para la implementación de sus Planes.

En ese sentido, la propuesta del Poder Legislativo debe ser observada, considerando que incide en el planeamiento estratégico sectorial del Poder Ejecutivo.

- 3.6. *El literal h) del artículo 5 del proyecto de ley, establece que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, creará un "registro" de población beneficiaria para fortalecer el sistema. Asimismo, en el literal i) del mismo artículo se hace mención al Registro de Asistentes Personales.*

Sobre el particular, en caso se pretenda crear un registro como herramienta de gestión de la información, se recomienda que sea el propio ministerio quién determine la plataforma que considere pertinente, conforme a las actividades que sobre la materia viene desarrollando, en su calidad de ente rector del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Asimismo, se precisa que la creación de plataformas registrales en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichas herramientas, ya sea por razones técnicas, tecnológicas, o de estrategia para su cabal cumplimiento, lo cual podría ser determinado por el rector del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- 3.7. *Igualmente, en el artículo 6 se hace mención al Registro de Asistentes Personales, dado que este registro puede devenir en un procedimiento administrativo, es necesario que se sustente en la exposición de motivos la naturaleza del mismo, cuál es su objeto y su respectivo alcance. En adición a lo antes señalado, de ser un procedimiento administrativo es pertinente que se identifique el problema público que se pretende solucionar con la regulación del procedimiento propuesto, así como se debe sustentar la necesidad y justificación que lleva a crear dicho registro.*

- 3.8. *En relación al procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia personal (artículo 7), dado que el artículo hace referencia a una regulación a través de un procedimiento de reconocimiento, es necesario que se sustente en la exposición de motivos la naturaleza de los mismos señalando cuál es su objeto y su respectivo alcance.*

Asimismo, es pertinente que se identifique el problema público que se pretende solucionar con la regulación del procedimiento propuesto, así como se debe sustentar la necesidad y justificación que lleva a crear dicho procedimiento.

Finalmente, dado que el literal b) hace referencia a una condición para mejor y mayor predictibilidad para el administrado, éstas deben materializarse en requisitos de manera expresa, en ese sentido, se debe considerar:

Sobre las condiciones, dos opciones:

- 1) **Condiciones formales** (por ejemplo, la edad, habilitación, etc.) estos se deben materializar a través de la información que te permita verificar la condición (Nº de DNI, verifican edad, Nº de colegiatura, verifican que esté colegiado, o toda información que la entidad puede verificar porque tiene acceso a la data disponible, etc.).
- 2) **Condiciones sustanciales** (por ejemplo, condiciones de infraestructura, equipos electrónicos, personal especializado, etc.) estos deben materializarse como requisitos, por ejemplo: 1) Documento que acredite la condición por ejemplo (informe, estudio, etc.),

2) Declaración jurada de cumplir con las condiciones establecidas en el artículo (...) de la norma.

- 3.9. Asimismo, se advierte que toda creación de órganos, registros, implementación de planes, entre otros, tienen incidencia presupuestaria, lo cual contraviene la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, conforme a lo dispuesto en el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 79° de la Constitución de Política del Perú.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de las personas con discapacidad", **es inviable** por las siguientes consideraciones:

- a) Se advierte que el proyecto de ley, constituye una propuesta formulada por el Poder Legislativo.
- b) La ley de creación de un sistema determina el Ministerio y, de ser el caso, el organismo público u órgano a través del cual se ejerce la rectoría; por lo tanto, no corresponde delegar en un "Comité" (equipo o instancia colegiada) el ejercicio de la rectoría de un sistema.
- c) El proyecto de ley que crea el Sistema Nacional para la Asistencia Personal, no precisa expresamente el tipo de sistema (administrativo o funcional) que se desea implementar.
- d) De una interpretación literal del artículo 46 y sistemática del texto de la LOPE, se opina que la LOPE restringe a once materias las que comprenden los sistemas administrativos, por lo que no podría asignarse a otra materia la conformación de un sistema administrativo.
- e) Todo sistema de naturaleza funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno.
- f) La propuesta normativa no precisa en la fórmula legal ni en la exposición de motivos, la naturaleza organizacional del Consejo del Sistema, debido a que, si bien se denomina "Consejo", se podría entender que dicha instancia es un "Órgano (similar a los Consejos Consultivos)" o una "Comisión (de naturaleza multisectorial) que se denominaría Consejo" dependiente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- g) Considerando que la propuesta de crear un órgano (Consejo) dentro de la organización interna de un Ministerio es formulada por el Poder Legislativo; se advierte que el numeral 4 del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que corresponde únicamente a los Ministros de Estado proponer la organización interna de su Ministerio.
- h) Considerando que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, precisa que las comisiones son órganos creados dentro de la estructura de una entidad preexistente del Poder Ejecutivo, y que son creadas por norma de este Poder del Estado, se advierte que la iniciativa para su creación constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

- i) *De conformidad con la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo, los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución.*
- j) *Corresponde al propio Poder Ejecutivo, y no otro a Poder del Estado, quien regule, determine y establezca las pautas de su actuación, y de las formas organizacionales que considere necesarias para la implementación de sus Planes.*
- k) *En caso se pretenda crear un registro como herramienta de gestión de la información a cargo del MIMPV, se precisa que correspondería únicamente a dicha entidad, determinar la plataforma que considere pertinente, debido a que éstas son acciones propias de su gestión, en su calidad de rector del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.*
- l) *La creación de plataformas registrales en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichas herramientas, ya sea por razones técnicas, tecnológicas, o de estrategia para su cabal cumplimiento, lo cual podría ser determinado, para el presente caso, por el rector en materia vinculada.*
- m) *Se advierte que las propuestas contenidas en el proyecto de ley, tienen incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República.*
- n) *No hay sustento sobre la naturaleza, objeto y alcance del Registro de Asistentes Personales.*
- o) *No hay sustento sobre la naturaleza del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia personal, así como sustentar la necesidad y justificación que lleva a crear dicho procedimiento. Igualmente, respecto a la condición, se debe considerar las 2 opciones de condiciones (condiciones formales y condiciones sustanciales)".*

Opinión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN

- 3.5. El CEPLAN, a través de su Informe N° D000205-2021-CEPLAN-OAJ de fecha 15 de diciembre del 2021, refiere que si bien la materia que regula el Proyecto de Ley no se encuentra dentro del ámbito de competencias y atribuciones del CEPLAN; sin embargo, el referido organismo formula algunos comentarios y recomendaciones que a continuación señalamos:

"(.....)

Consideraciones específicas

- 3.1 *De la revisión del proyecto de ley, así como de su exposición de motivos, se verifica que la propuesta normativa, no ha considerado las funciones sustantivas del MIMP y CONADIS, entidades que ejecutan funciones del Estado conforme lo señala el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2008-EF y sus modificatorias.*

En ese sentido, es necesario evidenciar que no se ha considerado en la propuesta normativa la Política Nacional Multisectorial en discapacidad para el desarrollo al 2030, la misma que fue formulada en marco al Reglamento que regula las Políticas Nacionales aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias.

- 3.2 *Al respecto, debemos mencionar que la Política Nacional en discapacidad al 2030, es una Política Multisectorial, enfocada a resolver un problema público cuyo marco de acción está*

vinculado a la intervención integral del Estado: la "Discriminación estructural hacia las personas con discapacidad", que hace referencia a un problema social que trasciende y es independiente de las acciones individuales de discriminación; y que, además, forma parte de un proceso de acumulación de desventajas y tiene implicancias sociales en los ámbitos de disfrute de los derechos y reproducción de la desigualdad social.

La Política Nacional, en la sección "objetivos prioritarios y lineamientos" plantea posibles soluciones y menciona:

"En base al desarrollo de la estructuración del problema público que afecta a las personas con discapacidad, así como la construcción de la situación futura deseada, y el análisis y selección de una alternativa de solución, se elaboraron los objetivos prioritarios, sus indicadores y lineamientos que orientan la intervención de la PNMDD. Los siete objetivos prioritarios son los siguientes: 1) "Fortalecer la participación política y social de personas con discapacidad"; 2) "Garantizar la participación de las personas con discapacidad, en edad de trabajar, en actividades económicas dependientes o independientes"; 3) "Asegurar el acceso y cobertura de servicios integrales de salud para las personas con discapacidad"; 4) "Garantizar que las personas con discapacidad desarrollen sus competencias en igualdad de oportunidades, a través del acceso, participación, aprendizaje y culminación oportuna, a lo largo de trayectoria educativa, en los diferentes niveles y modalidades"; 5) "Promover actitudes sociales favorables hacia las personas con discapacidad"; 6) "Asegurar condiciones de accesibilidad en el entorno para las personas con discapacidad"; y 7) "Fortalecer la gestión pública en materia de discapacidad".

En ese sentido, se puede apreciar que la Política mencionada, engloba el derecho a la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad con la colaboración del Estado.

- 3.3 Ahora bien, cabe mencionar, que el Proyecto de Ley 648/2021-CR plantea dos dimensiones para su funcionamiento: i) referido al desempeño estatal interinstitucional para brindar servicios a las personas con discapacidad; ii) referido a la capacitación, registro y financiamiento de personas y/o instituciones (no solo estatales) que se desarrollarían como asistentes de personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y población adulto mayor.*
- 3.4 En esa línea de análisis, la primera dimensión ya se encuentra contemplada en el Plan Nacional en discapacidad al 2030. Respecto a la segunda dimensión es evidente que existe un vacío normativo respecto de la labor, necesidad de capacitación y sustento de vida de los asistentes personales de las personas con discapacidad severa; y que se requiere abrir un registro a nivel nacional; sin embargo, los dos puntos previamente descritos no estarían suficientemente claros en el presente Proyecto de Ley; por lo que es necesario proponer algunas puntualizaciones.*
- 3.5 Respecto, a la propuesta de creación de un Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad que ejerza autoridad técnico-normativa a nivel nacional, esta desconoce la Ley N° 29973, Ley General de la persona con discapacidad, que señala en su artículo 63, que el "Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) es el órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad. Está constituido como un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con autonomía técnica, administrativa, de administración, económica y financiera". En ese sentido, no queda claro si la propuesta de la creación de un nuevo sistema se encontraría por encima del MIMP y CONADIS.*
- 3.6 Por otra parte, si bien en la exposición de motivos se precisa la distinción entre cuidado y asistencia personal, en el marco de la Ley General de la persona con discapacidad, de ello*

no se desprende la justificación de la creación de un nuevo sistema funcional, distinto al SINAPEDIS (encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad). Por ende, el objetivo que persigue el Proyecto de Ley podría conseguirse reformando un sistema y no creando uno nuevo, con el riesgo de duplicidad de funciones.

- 3.7 Ahora bien, respecto a la rectoría de este nuevo sistema, solo se menciona al Comité rector con el rol articulador, y también se menciona al Consejo del Sistema, pero en ambos casos no se señala las funciones que cumpliría o sus competencias.
- 3.8 Finalmente, se confunde el sistema funcional con la entidad que ejerce su rectoría, ya que en el artículo 5 del Proyecto de Ley se enumeran las funciones, pero la redacción es afín a una entidad rectora y no a un sistema funcional. En ese sentido, se debe tener en consideración la diferenciación realizada en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en los artículos 44 y 45:

“Artículo 44°.- Entes Rectores. - Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Artículo 45°.- Sistemas Funcionales. - Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema”.

- 3.9 Conforme lo expuesto, se recomienda solicitar opinión al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- 3.10 En ese sentido, ante la ausencia de motivación en el sustento técnico y jurídico de la propuesta normativa, y al no apreciarse los aspectos previamente reseñados en el proyecto normativo bajo análisis, esta Oficina de Asesoría Jurídica considera que el proyecto de ley debe ser observado.
(..).”

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Sobre la afectación al principio constitucional de separación de poderes y competencia

- 3.6. La supremacía jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando se dispone que:

“Artículo 51.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. (Énfasis agregado)

- 3.7. En función a dicho principio constitucional, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también dispone que:

*"Artículo 38.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender **la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación". (Énfasis agregado)*

- 3.8. Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública; al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.
- 3.9. De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar, y luego a la ley.
- 3.10. En la línea de lo indicado, en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

*"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, **prevaleciendo sobre toda norma legal**; y una subjetiva, en cuyo mérito **ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución**"⁴. (Énfasis agregado)*

- 3.11. De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.12. Señalado lo anterior, se debe indicar que, entre los diversos Principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

*"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno
Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
El Estado es uno e indivisible.
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de la separación de poderes**". (Énfasis agregado)*

- 3.13. Sobre el Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura⁵.
- 3.14. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, que señala lo siguiente:

*"Artículo VI.- Principio de competencia
1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*

⁴ STC N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento 6.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...).

- 3.15. En dicho contexto, el artículo 43 de la Ley N° 29158 define los Sistemas, en los siguientes términos:

"Artículo 43.- Definición

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos:

1. Sistemas Funcionales.
2. Sistemas Administrativos.

Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros". (Énfasis agregado)

- 3.16. Al respecto, conforme a lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros en su Informe N° D000303-2021-PCM-SSAP, el proyecto normativo bajo análisis constituye una propuesta del Poder Legislativo que plantea la creación de un Sistema Nacional para la Asistencia Personal, el mismo que, conforme a lo señalado en el artículo 45 de la Ley N° 29158⁶, sería un Sistema Funcional, al estar vinculado a las políticas públicas en materia de poblaciones vulnerables. No obstante, la creación de un sistema funcional, además de requerir la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros de acuerdo a la normativa citada, corresponde ser formulada por el Poder Ejecutivo, pues deviene de la potestad inherente de este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno⁷.
- 3.17. Asimismo, la propuesta legislativa plantea la creación de un Consejo del Sistema, categoría que, conforme señala la Secretaría de Gestión Pública, se podría interpretar como un "órgano" (similar a los consejos consultivos) o una "comisión" (de naturaleza multisectorial) que se denominaría Consejo, dependiente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 3.18. Respecto a la creación de un órgano dentro de la estructura interna de un Ministerio, el numeral 4 del artículo 25 de la Ley N° 29158 señala lo siguiente:

"Artículo 25.- Ministros de Estado

El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo.

Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:

(...)

⁶ "Artículo 45.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema".

⁷ Constitución Política del Perú

"Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

3. Dirigir la política general del Gobierno".

4. Proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye esta Ley.

(...)"

En tal sentido, corresponde exclusivamente a los Ministros de Estado, y no al Congreso de la República, formular propuestas normativas que incidan en la organización interna de un Ministerio.

- 3.19. Con relación a la creación de una Comisión Multisectorial, los artículos 35 y 36 de la Ley N° 29158 señalan que las Comisiones se crean dentro de la estructura de una entidad preexistente del Poder Ejecutivo y que son creadas por normas de este Poder del Estado:

"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones

Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

(...)

Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:

1. Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen;

(...)

Artículo 36.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales

Las comisiones pueden ser de tres tipos:

1. Comisiones Sectoriales .- *Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.*

2. Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.- *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.*

3. Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente .- *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas". (subrayado agregado)*

- 3.20. En tal sentido, y en concordancia con lo opinado por la Secretaría de Gestión Pública, el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, al crear un Sistema Nacional para la asistencia personal, así como, un Consejo del Sistema, ya sea como un "órgano" o una "comisión multisectorial", incide directamente en competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, por lo que, al ser una propuesta del Poder Legislativo, vulneraría el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú; y el Principio de Competencia, reconocido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.21. De otro lado, es preciso señalar que el artículo 75⁸ del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se

⁸ "Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un

expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

- 3.22. El Análisis Costo Beneficio *"es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"*⁹. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general¹⁰.
- 3.23. En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"*¹¹.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *"inflación legislativa"* o *"inflación normativa"*; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"*¹².

En el Decreto Supremo N°008-2006-JUS, Reglamento de la Ley 26889, encontramos la referencia a la justificación en la parte correspondiente al análisis costo beneficio:

"Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. *El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

3.2. *El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

3.3. *Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla."*

comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

(...)"

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

¹⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹¹ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹² GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

- 3.24. En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”¹³.
- 3.25. El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobre-regulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”.
- 3.26. Considerando lo expuesto, y de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, la exposición de motivos de la propuesta normativa no contiene una adecuada justificación sobre la naturaleza, objeto y alcance del Registro de Asistentes Personales y la naturaleza del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia personal. Asimismo, no se encontraría el sustento respecto a la necesidad y justificación para la creación del referido procedimiento.
- 3.27. Además, conforme a lo señalado por el CEPLAN, la propuesta normativa no ha considerado la vigencia de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, la cual ya engloba el derecho a la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad con la colaboración del Estado; por lo que la propuesta legislativa sería innecesaria en este extremo.
- 3.28. Por otro lado, de acuerdo con el CEPLAN no se justifica la propuesta de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal, contenida en el Proyecto de Ley, en la medida que ya existe el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), creado mediante el artículo 72 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, no siendo necesario la creación de un nuevo sistema, con el riesgo de duplicidad de funciones que puede generar, para conseguir el objetivo que persigue el Proyecto de Ley.
- 3.29. Por lo señalado, se aprecia que la exposición de motivos que sustenta el Proyecto de Ley carece de una adecuada justificación, en los términos establecidos en la normatividad citada.

Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.30. En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*“48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y

¹³ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional". (El subrayado es nuestro)

- 3.31. Por tanto, el Proyecto de Ley, al crear el Sistema Nacional para la Asistencia Personal, pese a que tal como se indica en el numeral 3.28 del presente Informe ya existe el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis), también contraviene el principio de coherencia normativa, generando sobrerregulación y falta de claridad en el ordenamiento.

Impedimento congresal de iniciativa de gasto público en Proyecto de Ley

- 3.32. De otro lado, El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

- 3.33. Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

- 3.34. Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.
- 3.35. Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".
- 3.36. Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

"(...)

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto**, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado).*

- 3.37. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado¹⁴, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional¹⁵ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

- 3.38. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.39. Sin embargo, el Proyecto de Ley bajo análisis contiene medidas que podrían generar gasto público, tales como, la creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal, del Consejo del Sistema y del Registro de Asistentes Personales; así como, lo dispuesto en el artículo 9 sobre la formación continua de los asistentes personales; en tanto su implementación podría demandar recursos humanos, infraestructura, logística, entre otros; lo cual constituye una iniciativa de gasto del Congreso de la República, vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política.
- 3.40. Finalmente, cabe señalar que el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establecidos en el Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables¹⁶; la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de

¹⁴ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

¹⁶ **Artículo 5.- Ámbito de competencia**

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene el siguiente ámbito de competencia:

- a) Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones, públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado.
- b) Protección de los derechos de las mujeres.
- c) Promoción de los derechos de las mujeres con especial énfasis en:
 1. Fortalecimiento de la ciudadanía y autonomía de las mujeres, con independencia de su edad, etnia y condición.
 2. Igualdad de oportunidades para las mujeres.
 3. Promoción de la ampliación de la participación de las mujeres en el ámbito público.
- d) Prevención, protección y atención de la violencia contra la mujer y la familia, promoviendo la recuperación de las personas afectadas.

Desarrollo e Inclusión Social¹⁷; el Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud¹⁸; el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁹; y, la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo²⁰; respectivamente, motivo por el cual, mediante Oficio Múltiple N° D001565-2021-PCM-SC de fecha 17 de noviembre del 2021, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros trasladó a los referidos Ministerios los pedidos de opinión formulados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a las referidas Comisiones Congresales.

- e) Promoción y protección de poblaciones vulnerables.
- f) Atención y recuperación de las víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso.
- g) Desarrollo y promoción de la política nacional de población, priorizando la Política de migración interna voluntaria o forzada, así como la prevención, protección y atención a los desplazados y migrantes internos.
- h) Promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores.
- i) Promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad.
- j) Promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- k) Fortalecimiento de las familias.
- l) Seguimiento al cumplimiento de los compromisos tratados, programas y plataformas de acción materia de sus competencias.
- m) Seguimiento, evaluación, supervisión y asistencia técnica de las Sociedades de Beneficencia.
- n) Ejercicio de la rectoría sobre las materias de su competencia y sobre los Sistemas asignados, tales como el Sistema Nacional de Voluntariado, el Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescente, entre otros.
- ñ) Otras competencias que le asigne la ley".

¹⁷ **"Artículo 4. Ámbito de competencia**

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:

- a. Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social.
- b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono".

¹⁸ **"Artículo 3.- Ámbito de Competencia**

El Ministerio de Salud es competente en:

- 1) Salud de las Personas
- 2) Aseguramiento en salud
- 3) Epidemias y emergencias sanitarias
- 4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria
- 5) Inteligencia sanitaria
- 6) Productos farmacéuticos y sanitarios, dispositivos médicos y establecimientos farmacéuticos
- 7) Recursos humanos en salud
- 8) Infraestructura y equipamiento en salud
- 9) Investigación y tecnologías en salud".

¹⁹ **"Artículo 5.-** Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.

Asimismo le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda".

²⁰ **Artículo 4.- Áreas programáticas de acción**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo responde a las siguientes áreas programáticas de acción:

- a) Derechos fundamentales en el ámbito laboral.
- b) Materias socio-laborales y relaciones de trabajo.
- c) Seguridad y salud en el trabajo.
- d) Inspección del trabajo.
- e) Promoción del empleo y el autoempleo.
- f) Intermediación y reconversión laboral.
- g) Formación profesional y capacitación para el trabajo.
- h) Normalización y certificación de competencias laborales.
- i) Información laboral y del mercado de trabajo.
- j) Diálogo social y concertación laboral.
- k) Seguridad social.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

IV. CONCLUSIONES.-

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, "Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de las personas con discapacidad", resulta **NO VIABLE**.
- 4.2 Asimismo, el Proyecto de Ley contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, razón por la cual mediante el Oficio N° D001565-2021-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios los pedidos de opinión formulados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a las referidas comisiones congresales.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe; el Informe N° D000303-2021-PCM-SSAP, de la Secretaría de Gestión Pública; y, el Informe N° D000205-2021-CEPLAN-OAJ, del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 17 de Noviembre del 2021

OFICIO MULTIPLE N° D001565-2021-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU
2016899926 soft
Secretaria De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.11.2021 12:53:11 -05:00

Señores

Secretarios (as) Generales

DESTINATARIO MULTIPLE SEGÚN LISTADO ANEXO N° 01

Presente. -

Asunto : Proyecto de Ley N° 648/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 0652- 2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D01342-2021-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 648/2021-CR "Ley de creación del Sistema Nacional para la Asistencia Personal a favor de la persona con discapacidad".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 648/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, esta sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, **con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.**

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ
SECRETARIA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

CGD/jpvb



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: 62NOFZ5



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

ANEXO N° 01
DESTINATARIOS DEL OFICIO MULTIPLE

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

JR. CAMANÁ 616, LIMA-LIMA-LIMA

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL

AV. PASEO DE LA REPÚBLICA 3101 SAN ISIDRO, LIMA-LIMA-SAN ISIDRO

MINISTERIO DE SALUD

AV. SALAVERRY 801, LIMA-LIMA-JESUS MARIA

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

JR JUNIN 319, LIMA-LIMA-LIMA

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

AV. GRAL. SALAVERRY 655, LIMA-LIMA-JESUS MARIA



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:
Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: **62NOFZ5**



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública



Firmado digitalmente por CUSMA
SALDANA Heber FAU 2016899926
soft
Subsecretario (E) De Administración
Pública(E)
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09.12.2021 13:04:32 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Miraflores, 09 de Diciembre del 2021

INFORME N° D00303-2021-PCM-SSAP

A : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SECRETARIO DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SUBSECRETARIO (E) DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad.

Referencia : a) Memorando N° D001446-2021-PCM-OGAJ
b) Memorando N° D001341-2021-PCM-OGAJ
c) OFICIO N° 0652-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Miraflores, 09 de diciembre de 2021.

Me dirijo a usted a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante OFICIO N° 0652-2021-2022/CDRGLMGE-CR de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, la opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad".
- 1.2. Asimismo, con Memorando N° D001341-2021-PCM-OGAJ y Memorando N° D001446-2021-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, se solicita a la Secretaría de Gestión Pública, la opinión respecto del proyecto de ley en mención.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA:

Conforme a lo establecido en los artículos 33° y 34° del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, la Secretaría de Gestión Pública es un órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo entre otras materias las de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, gobierno abierto y gestión del conocimiento; así como emitir opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas de ley en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.



Firmado digitalmente por RAMOS
PARI Joel Fernando FAU
2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 09.12.2021 10:42:34 -05:00



BICENTENARIO
PERÚ 2021



III. ANALISIS

- 3.1. El Proyecto de Ley N° 648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad, es una iniciativa de la congresista Yorel Kira Alcarraz Aguero del Grupo Parlamentario Somos Perú – Partido Morado. Es decir, la propuesta constituye una iniciativa del Poder Legislativo.
- 3.2. En el segundo párrafo del artículo 3 del PL, señala que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal tiene como equipo articulador al "Comité Rector"

Al respecto, cabe recordar lo precisado en la **Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP** del 31 de julio de 2021 emitida por esta Secretaría, el cual tiene por asunto "Opinión sobre Rectoría Sectorial de los ministerios para conducir cada uno de los sectores en los que se organiza el Poder Ejecutivo", el mismo que señala que la LOPE emplea también el término rectoría cuando regula a los sistemas administrativos y funcionales, los cuales en un sentido general vendrían a ser mecanismos a través de los cuales el ministerio ejerce su rectoría sectorial respecto de ciertas materias vinculadas con la gestión interna de las entidades públicas (sistemas administrativos) o con el ejercicio de funciones de línea o misionales (sistemas funcionales).

Respecto de la propuesta materia de análisis, se advierte que la fórmula legal, plantea que la "rectoría" del sistema que se pretende crear, recaiga en un equipo o instancia colegiada denominada "Comité".

Sobre el particular, conforme a lo establecido en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias, se precisa que, la ley de creación de un sistema determina el Ministerio y, de ser el caso, el organismo público u órgano a través del cual se ejerce la rectoría (numeral 10.3, del artículo 10 de los Lineamientos). Por lo tanto, no corresponde delegar en un Comité (equipo o instancia colegiada) el ejercicio de la rectoría de un sistema. En ese sentido, este extremo de la propuesta debe ser observado.

- 3.3. El artículo 1 del Proyecto de Ley (PL), señala que la norma tiene por objeto crear el "Sistema Nacional para la Asistencia Personal", con la finalidad de regular y promover las condiciones básicas que garanticen el derecho a la igualdad a favor de todas las personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y la población adulto mayor, que se encuentren en situación de dependencia.

Sobre dicha propuesta, si bien no se precisa expresamente en la fórmula legal, el tipo de sistema (administrativo o funcional); cabe recordar lo precisado en la **Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP** del 11 de noviembre de 2020 emitida por esta Secretaría, el cual tiene por asunto "opinión sobre sistemas administrativos y funcionales – criterios para la calificación de un sistema funcional", y precisa los siguientes aspectos:

- a) Respecto de los Sistemas Administrativos:

En caso se pretenda crear un sistema administrativo, se precisa que, el artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece que los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a once materias y que el Poder Ejecutivo, con excepción del sistema de control, es responsable de reglamentarlos y operarlos. Cabe resaltar que, a diferencia de otros artículos contenidos en la LOPE, el artículo 46 no deja "abierta" la lista mediante una disposición final como "y otras que la ley





*señale*¹, siendo más bien literal en cuanto a la comprensión de las materias que los sistemas administrativos comprenden ("están referidos a").

Por ello, considerando la naturaleza de la LOPE como norma que forma parte del bloque constitucional, es decir, que se caracteriza por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales (en este caso, relativos al Poder Ejecutivo), se opina que de una interpretación literal de su artículo 46 y sistemática del texto integral de la norma, la LOPE restringe a once materias las que comprenden los sistemas administrativos.

b) Respecto de los Sistemas Funcionales:

En caso se pretenda crear un sistema funcional, se precisa que, todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno. Dicho proyecto de ley, conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la LOPE, requiere contar con la opinión previa favorable de la PCM, la cual se emite a través de la SGP.

Asimismo, el numeral 65.1 del artículo 65 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias, precisa que el expediente del proyecto de ley de creación de un sistema funcional lo elabora el ministerio bajo cuya rectoría se propone se encuentre el sistema funcional.

En ese marco, de la revisión del PL, se advierte que, sus características no se vinculan con aquellas que corresponden a un sistema administrativo, debido a que esta última tiene por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública (artículo 46 de la LOPE); sin embargo, de la revisión de la fórmula legal de la propuesta normativa, se observa que el sistema que se pretende crear, está vinculado al derecho a la igualdad y a la asistencia personal de ciudadanos con discapacidad severa, multidiscapacidad y adulto mayor, que se encuentren en situación de dependencia y en condición de vulnerabilidad (artículo 1 del PL); asimismo, el sistema estaría presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (artículo 4 del PL), por lo que se deduce que el sistema estaría vinculado a la materia de poblaciones vulnerables; además, el sistema tendría por función elaborar el "plan individual de apoyo" (literal d, del artículo 5 del PL), y la Exposición de Motivos, fundamenta que si bien la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, recogió la figura del asistente personal, ésta no ha tenido mayor desarrollo ni efectividad en la producción de políticas públicas en el país (Punto 2, referido a los fundamentos de la propuesta legislativa, de la Exposición de Motivos); en ese sentido, de la revisión de la fórmula legal y la exposición de motivos, se advierte que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal, está vinculado a las políticas públicas en materia de poblaciones vulnerables. En ese contexto, se señala que los únicos sistemas que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas son los sistemas funcionales (artículo 45 de la LOPE). Por lo tanto, conforme a lo expresado anteriormente, se deduce que el Sistema Nacional para la Asistencia Personal que se pretende crear, tendría naturaleza funcional.

¹ Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 4 de la LOPE que establece la relación de funciones y atribuciones inherentes al Poder Ejecutivo que puede desconcentrar pero no delegar.





Respecto de lo señalado anteriormente, se precisa que toda iniciativa de ley que crea un sistema de naturaleza funcional, debe ser a propuesta por el Poder Ejecutivo pues deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas a su cargo. Por lo tanto, considerando que la propuesta constituye una iniciativa del Poder Legislativo y no del Ejecutivo, ésta debe ser observada.

- 3.4. En el artículo 3 del PL, el Poder Legislativo establece la creación de un "Consejo del Sistema" en el que podrán participar en un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar. Respecto de dicha instancia, la propuesta normativa no precisa en la fórmula legal ni en la exposición de motivos, su naturaleza organizacional, debido a que, si bien se denomina "Consejo", se podría entender que dicha instancia es un "**Órgano** (similar a los Consejos Consultivos)" que formaría parte de la estructura del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, considerando que dicho ministerio preside el Sistema que se pretende crear (artículo 4 del PL); o una "**Comisión** (de naturaleza multisectorial) que se denominaría Consejo" dependiente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, considerando que la propuesta normativa señala que el Sistema que se pretende crear, está conformado por un representante del MIMP, MINSA, MIDIS, MTPE, MEF, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, CONADIS, ESSALUD, y cuatro representantes de organizaciones de sociedad civil, siendo presidida por el MIMP y contando con una secretaría técnica ejercida por el CONADIS (artículo 4 del PL). En ese sentido, debido a la ambigüedad de la naturaleza organizacional del "Consejo", se señala lo siguiente:

- a) En caso se pretenda crear una Comisión del Poder Ejecutivo:

Se advierte que conforme al TÍTULO IV: de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), referida a las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo; las Comisiones son creadas a iniciativa de este Poder del Estado, debido a que son órganos colegiados que se crean dentro de la estructura de una entidad pública preexistente del Poder Ejecutivo (artículo 35 de la LOPE).

Asimismo, la creación, evaluación de funcionamiento, evaluación de continuidad y extinción de comisiones multisectoriales en la cual participen representantes de otros niveles de gobierno, requiere de la opinión previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM (artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nro. 054-2018-PCM). Además, se precisa que la creación de las Comisiones, según su naturaleza, son implementados y aprobados por normas del Poder Ejecutivo (artículo 36 de la LOPE), ya sea por Resolución Ministerial (Comisiones Sectoriales), Resolución Suprema (Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal) o Decreto Supremo (Comisiones Multisectorial de naturaleza permanente) según corresponda.

En ese sentido, consideración que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (norma que conforma el bloque de constitucionalidad), precisa que las comisiones son órganos creados dentro de la estructura de una entidad preexistente del Poder Ejecutivo, y que son creadas por norma de este Poder del Estado, se advierte que la iniciativa para su creación constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, siendo que la propuesta de creación de la comisión materia de análisis es una iniciativa del Poder Legislativo, esta debe ser observada.

- b) En caso se pretenda crear un órgano dentro de la estructura orgánica de un Ministerio:

Considerando que la propuesta de crear una unidad de organización dentro de la organización interna de un Ministerio es formulada por el Poder Legislativo; se advierte que el numeral 4 del





artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que corresponde a los Ministros de Estado proponer la organización interna de su Ministerio.

Asimismo, el último párrafo del artículo 24 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) establece la estructura orgánica de los Ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos. Asimismo, el numeral 22.4 del artículo 22 de la LOPE, establece que los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Por lo expuesto, se precisa que el Poder Legislativo no puede, mediante ley, modificar la estructura orgánica ni crear unidades de organización en entidades del Poder Ejecutivo, debido a que la iniciativa organizacional corresponde a este último.

Lo señalado en los párrafos anteriores se sustenta en el Principio de Competencia establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, por el cual se señala que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas; y en concordancia con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, precisándose que en el Estado Peruano, el Gobierno se organiza bajo el Principio de Separación de Poderes. Por lo tanto, las propuestas de naturaleza organizacional antes señaladas, deben ser observadas, considerando que son formuladas por el Poder Legislativo y no por el Ejecutivo.

- 3.5. El literal d) del artículo 5 del proyecto de ley, establece el Sistema Nacional para la Asistencia Personal presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, elabora el "plan individual de apoyo".

Al respecto, conforme al numeral 1 del artículo 25 de la LOPE, los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución.

Por lo tanto, corresponde al Poder Ejecutivo, y no otro a Poder del Estado, quien regule, determine y establezca las pautas de su actuación, y de las formas organizacionales que considere necesarias para la implementación de sus Planes.

En ese sentido, la propuesta del Poder Legislativo debe ser observada, considerando que incide en el planeamiento estratégico sectorial del Poder Ejecutivo.

- 3.6. El literal h) del artículo 5 del proyecto de ley, establece el Sistema Nacional para la Asistencia Personal presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerable, creará un "registro" de población beneficiaria para fortalecer el sistema. Asimismo, en el literal i) del mismo artículo se hace mención al Registro de Asistentes Personales.

Sobre el particular, en caso se pretenda crear un registro como herramienta de gestión de la información, se recomienda que sea el propio ministerio quién determine la plataforma que considere pertinente, conforme a las actividades que sobre la materia viene desarrollando, en su calidad de ente rector del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Asimismo, se precisa que la creación de plataformas registrales en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichas herramientas, ya sea por razones técnicas, tecnológicas, o de estrategia para su cabal cumplimiento, lo cual podría ser determinado por el rector del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

- 3.7. Igualmente, en el artículo 6 se hace mención al Registro de Asistentes Personales, dado que este registro puede devenir en un procedimiento administrativo, es necesario que se sustente en la exposición de motivos la naturaleza del mismo, cuál es su objeto y su respectivo alcance. En adición a lo antes señalado, de ser un procedimiento administrativo es pertinente que se identifique el problema público que se pretende solucionar con la regulación del procedimiento propuesto, así como se debe sustentar la necesidad y justificación que lleva a crear dicho registro.
- 3.8. En relación al procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia personal (artículo 7), dado que el artículo hace referencia a una regulación a través de un procedimiento de reconocimiento, es necesario que se sustente en la exposición de motivos la naturaleza de los mismos señalando cuál es su objeto y su respectivo alcance.

Asimismo, es pertinente que se identifique el problema público que se pretende solucionar con la regulación del procedimiento propuesto, así como se debe sustentar la necesidad y justificación que lleva a crear dicho procedimiento.

Finalmente, dado que el literal b) hace referencia a una condición para mejor y mayor predictibilidad para el administrado, éstas deben materializarse en requisitos de manera expresa, en ese sentido, se debe considerar:

Sobre las condiciones, dos opciones:

- 1) **Condiciones formales** (por ejemplo la edad, habilitación, etc) estos se debe materializar a través de la información que te permita verificar la condición (N° de DNI, verifican edad, N° de colegiatura, verifican que esté colegiado, o toda información que la entidad puede verificar porque tiene acceso a la data disponible, etc).
- 2) **Condiciones sustanciales** (por ejemplo condiciones de infraestructura, equipos electrónicos, personal especializado, etc) estos deben materializarse como requisitos por ejemplo: 1) Documento que acredite la condición por ejemplo (informe, estudio, etc), 2) Declaración jurada de cumplir con las condiciones establecidas en el artículo (...) de la norma.

- 3.9. Asimismo, se advierte que toda creación de órganos, registros, implementación de planes, entre otros, tienen incidencia presupuestaria, lo cual contraviene la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, conforme a lo dispuesto en el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 79° de la Constitución de Política del Perú.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el "648/2021-CR, Ley de creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad", **es inviable** por las siguientes consideraciones:
- a) Se advierte que el proyecto de ley, constituye una propuesta formulada por el Poder Legislativo.
 - b) La ley de creación de un sistema determina el Ministerio y, de ser el caso, el organismo público u órgano a través del cual se ejerce la rectoría; por lo tanto, no corresponde delegar en un "Comité" (equipo o instancia colegiada) el ejercicio de la rectoría de un sistema.
 - c) El proyecto de ley que crea el Sistema Nacional para la asistencia Personal, no precisa expresamente el tipo de sistema (administrativo o funcional) que se desea implementar.



BICENTENARIO
PERÚ 2021



- d) De una interpretación literal del artículo 46 y sistemática del texto de la LOPE, se opina que la LOPE restringe a once materias las que comprenden los sistemas administrativos, por lo que no podría asignarse a otra materia la conformación de un sistema administrativo.
- e) Todo sistema de naturaleza funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno.
- f) La propuesta normativa no precisa en la fórmula legal ni en la exposición de motivos, la naturaleza organizacional del Consejo del Sistema, debido a que, si bien se denomina "Consejo", se podría entender que dicha instancia es un "Órgano (similar a los Consejos Consultivos)" o una "Comisión (de naturaleza multisectorial) que se denominaría Consejo" dependiente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- g) Considerando que la propuesta de crear un órgano (Consejo) dentro de la organización interna de un Ministerio es formulada por el Poder Legislativo; se advierte que el numeral 4 del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que corresponde únicamente a los Ministros de Estado proponer la organización interna de su Ministerio.
- h) Consideración que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, precisa que las comisiones son órganos creados dentro de la estructura de una entidad preexistente del Poder Ejecutivo, y que son creadas por norma de este Poder del Estado, se advierte que la iniciativa para su creación constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
- i) De conformidad con la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo, los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución.
- j) Corresponde al propio Poder Ejecutivo, y no otro a Poder del Estado, quien regule, determine y establezca las pautas de su actuación, y de las formas organizacionales que considere necesarias para la implementación de sus Planes.
- k) En caso se pretenda crear un registro como herramienta de gestión de la información a cargo del MIMPV, se precisa que correspondería únicamente a dicha entidad, determinar la plataforma que considere pertinente, debido a que éstas son acciones propias de su gestión, en su calidad de rector del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- l) La creación de plataformas registrales en normas con rango de Ley, deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichas herramientas, ya sea por razones técnicas, tecnológicas, o de estrategia para su cabal cumplimiento, lo cual podría ser determinado, para el presente caso, por el rector en materia vinculada.
- m) Se advierte que las propuestas contenidas en el proyecto de ley, tienen incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República.
- n) No hay sustento sobre la naturaleza, objeto y alcance del Registro de Asistentes Personales.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

o) No hay sustento sobre la naturaleza del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia personal, así como sustentar la necesidad y justificación que lleva a crear dicho procedimiento. Igualmente, respecto a la condición, se debe considerar las 2 opciones de condiciones (condiciones formales y condiciones sustanciales).

4.2. De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

HEBER CUSMA SALDAÑA

Subsecretario (e) de Administración Pública
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sgp/ssap/hcs/jfrp



BICENTENARIO
PERÚ 2021

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 15 de Diciembre del 2021

INFORME N° D000205-2021-CEPLAN-OAJ

A : **BRUNO DAVID ZOILO BARLETTI PASQUALE**
Director Ejecutivo

De : **ALINA GIULIANA GUTARRA TRUJILLO**
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 648-2021-CR, que propone la Ley de creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad.

Referencia : a) Oficio N° 0652-2021-2022/CDRGLMGE-CR(PL648)
b) Oficio N° D010605-2021-PCM-SC
c) Oficio N° D009933-2021-PCM-SC
(Expediente N° 2021-0002075)
(Expediente N° 2021-0001997)

Fecha Elaboración: San Isidro, 15 de diciembre de 2021

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.4 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.5 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y sus modificatorias.
- 1.6 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba Lineamientos de Organización del Estado.
- 1.7 Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, que aprueba la Política Nacional Multisectorial en discapacidad para el desarrollo al 2030.
- 1.8 Decreto Supremo N° 008-2008-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional, y sus modificatorias.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros respecto al Proyecto de Ley N° 0648-2021-CR, Proyecto de Ley que propone la creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad.
- 2.2 Mediante el documento de la referencia b) y c), la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó opinión al CEPLAN sobre el Proyecto de Ley citado.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 2.3 La Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico, y la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación del CEPLAN, mediante correos institucionales, remitieron sus opiniones al proyecto de Ley, materia de consulta.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 El Proyecto de Ley se compone de nueve (9) artículos, de una única disposición complementaria y final y de una única disposición complementaria modificatoria, que propone crear el Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad, con la finalidad de regular y promover las condiciones básicas que garantice el derecho a la igualdad a favor de todas las personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y la población adulto mayor, que se encuentren en situación de dependencia y vulnerabilidad.

De las competencias del CEPLAN

- 3.2 De acuerdo a lo establecido en los artículos 3 y 5 del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). En este sentido, y conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto de los entes rectores de sistemas administrativos y funcionales, se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, con competencias para dictar normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y velar por su correcto funcionamiento.
- 3.3 Ese orden, el CEPLAN ejerce funciones de carácter general y específico, esta última en materias de prospección, de coordinación, y seguimiento y evaluación. A esto, es en virtud del numeral 3 del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1088 establece las funciones generales y especiales del CEPLAN, entre las cuales destaca *"asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional"*.
- 3.4 Las competencias del CEPLAN, y en general las competencias de todas las entidades del Poder Ejecutivo, deben ejercerse según las disposiciones de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En ese sentido, debe sujetarse, en primer lugar, al Principio de Legalidad recogido en el Artículo I del Título Preliminar de la norma mencionada, el cual establece que *"(...) las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que le están conferidas (...)"*.
- 3.5 En ese contexto, se desprende que las Entidades Públicas que integran el Poder Ejecutivo ejercen sus mandatos para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

Consideraciones Específicas

Conforme la normativa antes mencionada, cabe precisar que la materia que regula el Proyecto de Ley no se encuentra dentro del ámbito de competencias y atribuciones del CEPLAN; sin embargo, la entidad se permiten brindar algunos comentarios y recomendaciones a ser contemplados:

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

- 3.1 De la revisión del proyecto de ley, así como de su exposición de motivos, se verifica que la propuesta normativa, no ha considerado las funciones sustantivas del MIMP y CONADIS, entidades que ejecutan funciones del Estado conforme lo señala el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2008-EF y sus modificatorias.

En ese sentido, es necesario evidenciar que no se ha considerado en la propuesta normativa la Política Nacional Multisectorial en discapacidad para el desarrollo al 2030, la misma que fue formulada en marco al Reglamento que regula las Políticas Nacionales aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias.

- 3.2 Al respecto, debemos mencionar que la Política Nacional en discapacidad al 2030, es una Política Multisectorial, enfocada a resolver un problema público cuyo marco de acción está vinculado a la intervención integral del Estado: la "Discriminación estructural hacia las personas con discapacidad", que hace referencia a un problema social que trasciende y es independiente de las acciones individuales de discriminación; y que, además, forma parte de un proceso de acumulación de desventajas y tiene implicancias sociales en los ámbitos de disfrute de los derechos y reproducción de la desigualdad social.

La Política Nacional, en la sección "objetivos prioritarios y lineamientos plantea posibles soluciones y menciona:

"En base desarrollo de la estructuración del problema público que afecta a las personas con discapacidad, así como la construcción de la situación futura deseada, y el análisis y selección de una alternativa de solución, se elaboraron los objetivos prioritarios, sus indicadores y lineamientos que orientan la intervención de la PNMDD. Los siete objetivos prioritarios son los siguientes: 1) "Fortalecer la participación política y social de personas con discapacidad"; 2) "Garantizar la participación de las personas con discapacidad, en edad de trabajar, en actividades económicas dependientes o independientes"; 3) "Asegurar el acceso y cobertura de servicios integrales de salud para las personas con discapacidad"; 4) "Garantizar que las personas con discapacidad desarrollen sus competencias en igualdad de oportunidades, a través del acceso, participación, aprendizaje y culminación oportuna, a lo largo de trayectoria educativa, en los diferentes niveles y modalidades."; 5) "Promover actitudes sociales favorables hacia las personas con discapacidad"; 6) "Asegurar condiciones de accesibilidad en el entorno para las personas con discapacidad"; y 7) "Fortalecer la gestión pública en materia de discapacidad."

En ese sentido, se puede apreciar que la Política mencionada, engloba el derecho a la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad con la colaboración del Estado.

- 3.3 Ahora bien, cabe mencionar, que el Proyecto de Ley 648-2021/CR plantea dos dimensiones para su funcionamiento: i) referido al desempeño estatal interinstitucional para brindar servicios a las personas con discapacidad; ii) referido a la capacitación, registro y financiamiento de personas y/o instituciones (no solo estatales) que se desenvolverían como asistentes de personas con discapacidad severa, multidiscapacidad y población adulto mayor.
- 3.4 En esa línea de análisis, la primera dimensión ya se encuentra contemplada en el Plan Nacional en discapacidad al 2030. Respecto a la segunda dimensión es evidente que existe un vacío normativo respecto de la labor, necesidad de capacitación y sustento de vida de los asistentes personales de las personas con discapacidad severa; y que se requiere abrir un registro a nivel nacional; sin embargo, los dos puntos previamente descritos no estarían suficientemente claros en el presente Proyecto de Ley; por lo que es necesario proponer algunas puntualizaciones.
- 3.5 Respecto, a la propuesta de creación de un Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad que ejerza autoridad técnico-normativa a nivel nacional, esta

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

desconoce la Ley N° 29973, Ley General de la persona con discapacidad, que señala en su artículo 63, que el *"Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) es el órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad. Está constituido como un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con autonomía técnica, administrativa, de administración, económica y financiera"*. En ese sentido, no queda claro si la propuesta de la creación de un nuevo sistema se encontraría por encima del MIMP y CONADIS.

- 3.6 Por otra parte, si bien en la exposición de motivos se precisa la distinción entre cuidado y asistencia personal, en el marco de la Ley General de la persona con discapacidad, de ello no se desprende la justificación de la creación de un nuevo sistema funcional, distinto al SINAPEDIS (encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad). Por ende, el objetivo que persigue el Proyecto de Ley podría conseguirse reformando un sistema y no creando uno nuevo, con el riesgo de duplicidad de funciones.
- 3.7 Ahora bien, respecto a la rectoría de este nuevo sistema, solo se menciona al Comité rector con el rol articulador, y también se menciona al Consejo del Sistema, pero en ambos casos no se señala las funciones que cumpliría o sus competencias.
- 3.8 Finalmente, se confunde el sistema funcional con la entidad que ejerce su rectoría, ya que en el artículo 5 del Proyecto de Ley se enumeran las funciones, pero la redacción es a fin a una entidad rectora y no a un sistema funcional. En ese sentido, se debe tener en consideración la diferenciación realizada en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en los artículos 44 y 45:

"Artículo 44°.- Entes Rectores. - Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Artículo 45°.- Sistemas Funcionales. - Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema".

- 3.9 Conforme lo expuesto, se recomienda solicitar opinión al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- 3.5 En ese sentido, ante la ausencia de motivación en el sustento técnico y jurídico de la propuesta normativa, y al no apreciarse los aspectos previamente reseñados en el proyecto normativo bajo análisis, esta Oficina de Asesoría Jurídica considera que el proyecto de ley debe ser observado.

IV. **CONCLUSIONES:**

En atención a lo expuesto, esta Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley N° 648-2021-CR, que propone la que propone la Ley de creación del Sistema Nacional para la asistencia personal a favor de las personas con discapacidad, debe ser observado, por los siguientes fundamentos:

- 4.1 La materia de Proyecto de Ley no es atribuible al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) dado su rol como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Centro Nacional
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA
JURÍDICA

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

4.2 Sin embargo, pese a lo anteriormente expuesto, la entidad se permitió brindar comentarios y recomendaciones respecto al Proyecto de Ley, a fin de ser consideradas por el ente solicitante las mismas que se encuentran comprendidas en el numeral 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 y 3.8 del presente informe.

V. RECOMENDACIÓN:

5.1 Remitir el presente Informe a la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente

ALINA GUTARRA TRUJILLO
JEFA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA



BICENTENARIO
PERÚ 2021