**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**RESOLUCIÓN MINISTERIAL QUE APRUEBA LA PREPUBLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE APOYOS Y SALVAGUARDIAS PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

1. **FUNDAMENTOS**

**1.1. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPD), tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente, fue adoptada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 29127 y ratificada con Decreto Supremo N° 073-2007-RE, entrando en vigencia el 3 mayo del año 2008.

Desde la entrada en vigencia de la CDPD, el Estado Peruano, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4, asumió la obligación de armonizar la legislación vigente conforme a sus preceptos, para lo cual viene adoptando todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes. Así, debe tener en cuenta la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad en todas las políticas y todos los programas; así como, tomar todas las medidas pertinentes, para modificar costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.

Adicionalmente, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante Resolución Legislativa N° 27484, y ratificada por Decreto Supremo N° 052‐2001‐RE; entrando en vigencia el 29 de setiembre de 2001, tiene por objetivo prevenir y eliminar de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

La suscripción y ratificación por parte del Estado peruano de las citadas Convenciones, en concordancia con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución, conlleva a que éstas formen parte del derecho nacional. Así, analizando la jerarquía normativa que presenta, se señala que sus disposiciones se ubican al mismo nivel jerárquico que aquellas contenidas en la Constitución Política del Perú, de conformidad con lo señalado en las Sentencias del Tribunal Constitucional Exp. N° 0025-2005-PI/TC, Exp.0026-2005-PI/TC y Exp.02283-2021-AC/TC.

Por otro lado, se precisa que la Constitución Política del Perú establece en el numeral 2 de su artículo 2 que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. En ese sentido, el artículo 7 de la Carta Magna establece, entre otros, que la persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha tenido una línea argumentativa que respalda que “todos los derechos y libertades de las personas con discapacidad deben interpretarse bajo el esquema propuesto por el modelo social” (expedientes 00194-2014-PHC 02313-2009-PHC/TC, 02362-2012-PA/TC, 02437-2013-PA/TC y 04104-2013-PC/TC, EXP. N.° 05048-2016-PA/TC).

La Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (en adelante, LGPCD) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, establecen el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica. Es así, que en el artículo 9 de la LGPCD se garantiza el derecho de Igual reconocimiento como persona ante la ley, estableciendo que “la persona con discapacidad tiene capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida, en igualdad de condiciones que las demás. El Código Civil regula los sistemas de apoyo y los ajustes razonables que requieran para la toma de decisiones”.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1384, Decreto Legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones se determinó la eliminación de la interdicción por razones de discapacidad, estableciendo el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y a efecto de coadyuvar a su ejercicio, se regula además las figuras de apoyos y salvaguardias.

La Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1384 contempla que, mediante Decreto Supremo, a propuesta del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se reglamenta el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos e implementación de salvaguardias.

En consecuencia, se emitió el Decreto Supremo N° 016-2019-MIMP, que tiene por objeto regular el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos y la implementación de salvaguardias para asegurar el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

En esa línea, la Primera Disposición Complementaria Final del citado Decreto Supremo, establece que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Resolución Ministerial, aprueba una Estrategia para la Adecuada Implementación del Sistema de Apoyos y Salvaguardias, que garantice el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del día siguiente de publicado el presente Reglamento.

Ello encuentra coincidencia con lo establecido por la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, la cual busca resolver el problema público de “Discriminación estructural hacia las personas con discapacidad”, y plantea, entre otros, como Objetivo Prioritario “Promover actitudes sociales favorables hacia las personas con discapacidad”, que propone el Servicio N° 19: Acompañamiento especializado para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, cuyo objetivo es la implementación de cinco líneas de acción para garantizar el derecho de capacidad jurídica de esta población.

1. **PROBLEMA PÚBLICO ABORDADO POR LA ESTRATEGIA PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE APOYOS Y SALVAGUARDIAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Previo a la modificación del Código Civil, existía la interdicción por motivos de discapacidad, estableciendo que la persona con discapacidad no podía realizar actos jurídicos, debido a que su capacidad jurídica era anulada. Posteriormente, en atención al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPD), que contempla el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, se determina la armonización legislativa del ordenamiento legal peruano, lo que se concreta con la publicación del Decreto Legislativo N° 1384, que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

Así que, mediante el reglamento del citado dispositivo legal aprobado por Decreto Supremo N° 016-2019-MIMP, en su Primera Disposición Complementaria Final dispone la aprobación de una estrategia para la adecuada implementación del sistema de apoyos y salvaguardias, que garantice el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Contando con una regulación que reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, la obligación del Estado es proporcionar los apoyos que puedan requerir estas personas para tomar decisiones que tengan efectos jurídicos. Asimismo, salvaguardias adecuadas y efectivas que aseguren el respeto, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad. Así, se plantea la presente Estrategia, que propone una intervención articulada por parte de las entidades públicas que se encuentran involucradas en la implementación del sistema de apoyos y salvaguardias adecuadas y efectivas, y en esa línea establece hitos y un cronograma anualizado que permita verificar el avance en el cumplimiento.

1. **DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA**

**3.1 OBJETIVOS**

La propuesta de Estrategia para la adecuada implementación del sistema de apoyos y salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad tiene como Objetivo general “Implementar las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1384 y su reglamento, referidas al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, así como su acceso al sistema de apoyos y salvaguardias, en el marco del modelo social de la discapacidad con enfoque en derechos humanos”.

Y, plantea como Objetivos específicos los siguientes:

**OE1.- Restituir la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que cuentan con sentencia de interdicción y nombramiento de un curador/a, para dejar sin efecto dichas sentencias y acciones judiciales,** a través de la implementación de intervenciones en el ámbito judicial, generando el involucramiento de las familias, garantizando acceso a la justicia y velando por el cumplimiento de los organismos del Estado de la normativa que garantiza el ejercicio de capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

**OE2.- Gestionar el acceso a los apoyos que requieran las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica con la mayor autonomía e independencia posible**, mediante la implementación de mecanismos de asesoría legal y herramientas que permitan a esta población formular sus decisiones de manera libre e informada, así como por medio de desarrollo normativo complementario para asegurar el acceso a los apoyos y correspondientes salvaguardias a las personas con discapacidad.

**OE3.- Fortalecer las capacidades de los actores intervinientes para la designación de apoyos y salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad,** que permita enmarcar su actuación en el modelo social de la discapacidad con enfoque de derechos humanos, para garantizar los derechos, voluntad y preferencias que las personas con discapacidad en el proceso de designación de apoyos y salvaguardias, por medio de procesos formativos a los operadores del sistema de justicia y servidores de organismos del Estado que brindan servicios al público .

**OE4.- Promover la eliminación de estereotipos y la generación de cambios culturales en las entidades públicas y privadas, así como en las familias, sobre el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad,** a través de acciones que permitan sensibilizar a la opinión pública respecto de las personas con discapacidad, sus derechos y aportes a la sociedad, en todos los ámbitos de la vida.

**3.2 APLICACIÓN**

La propuesta de Estrategia plantea que disposiciones previstas son de aplicación para las personas con discapacidad, sus familiares, las entidades públicas y personas jurídicas sin fines de lucro comprendidas en los alcances de las disposiciones del Código Civil, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384, para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; así como a las entidades públicas y privadas que brindan servicios públicos.

**3.3 ENFOQUES**

Es importante destacar que la propuesta de Estrategia considera enfoques transversales, tales como enfoque basado en derechos humanos, perspectiva de discapacidad, enfoque de género, enfoque intercultural, enfoque de desarrollo humano, enfoque de interseccionalidad, y enfoque generacional; los cuales guían las diferentes actividades establecidas en las diferentes líneas de acción.

**3.4 LÍNEAS DE ACCIÓN**

La propuesta ha establecido líneas de acción que constituyen los medios para el logro de los respectivos objetivos específicos planteados, a través de la implementación de actividades comprendidas en éstas, las mismas que se configuran de la siguiente manera:

***Objetivo Específico N° 1 Restituir la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que cuentan con sentencia de interdicción y nombramiento de un curador/a.***

Línea de acción 1: Ejecutar intervenciones para la restitución de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad

Actividades:

1. Determinar la población con discapacidad que cuenta con una sentencia de interdicción civil, a partir de distintas fuentes de información, tales como: Superintendencia Nacional de Registros Públicos –SUNARP; Poder Judicial, Organizaciones de Sociedad Civil y otras.
2. Desarrollar guías y herramientas comunicacionales para la orientación de las personas con discapacidad y sus familias en el trámite de eliminación de la interdicción.
3. Informar a las personas con discapacidad identificadas y a sus familias respecto a la eliminación de la interdicción por motivos de discapacidad; así como la posibilidad de realizar un proceso de designación de apoyos y salvaguardias y las vías para gestionar la restitución.
4. Acompañar a la persona con discapacidad y/o sus familias durante el proceso de restitución de la capacidad jurídica, y de ser el caso, transitar al sistema de apoyos y salvaguardias.
5. Brindar patrocinio legal al proceso de restitución de la capacidad jurídica, y de ser el caso transitar al sistema de apoyos y salvaguardias.
6. Implementar medidas para optimizar los procedimientos judiciales de restitución de capacidad jurídica:
   * Identificación de las personas con discapacidad, a través del Sistema de Alerta Judicial.
   * Incorporación de la categoría de “Restitución de Capacidad Jurídica” en el sistema informático del Poder Judicial.
   * Ejecución de campañas judiciales para promover los procesos de restitución de la capacidad jurídica.
   * Implementación de la justicia itinerante en materia de restitución de capacidad jurídica.
   * Generación y administración de una base de datos de las personas con discapacidad a quienes se les ha restituido la capacidad jurídica.
   * Difusión de materiales comunicacionales sobre los procesos de restitución de apoyos, salvaguardias y la capacidad jurídica.

***Objetivo Específico N° 2 Gestionar el acceso a los apoyos que requieran las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica con la mayor autonomía e independencia posible***

Línea de acción 2: Implementar mecanismos que faciliten el acceso a los apoyos que requieran las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica.

Actividades:

1. Identificar, en coordinación con entidades públicas del territorio u organizaciones de y para personas con discapacidad, a la población con discapacidad que podría requerir apoyos.
2. Informar a las personas con discapacidad o, de ser el caso, a sus familiares o entorno cercano, sobre los apoyos y salvaguardias, y las vías para su tramitación.
3. Capacitar a las personas con discapacidad respecto de su derecho a la autonomía, del proceso de designación de apoyos y salvaguardias y las vías para gestionar la restitución de su capacidad jurídica.
4. Elaborar, de manera conjunta con la persona con discapacidad o, de ser el caso, con sus familiares o entorno cercano, un Plan de Apoyos, el cual contempla una evaluación de la persona, así como los tipos de apoyos que podría necesitar.
5. Formular una Directiva para el desarrollo adecuado del proceso judicial de designación de apoyos y salvaguardias.
6. Desarrollar herramientas (protocolos o guías) que faciliten la implementación del procedimiento de designación de apoyos en vía notarial.
7. Desarrollar mecanismos de supervisión e incentivos a la función notarial, que incorpore generación de alianzas para ejecución de procesos no contenciosos de designación de apoyos.
8. Brindar patrocinio legal gratuito en los procesos de reconocimiento judicial y/o designación de apoyos y salvaguardias a las personas con discapacidad, a sus familiares o terceras personas con legítimo interés que así lo requieran.
9. Implementación de la justicia itinerante en materia de designación de apoyos y salvaguardías.
10. Capacitar a las personas designadas como apoyo para que aseguren que sus actuaciones respeten los derechos, deseos, preferencias y voluntad de las personas con discapacidad.

Línea de acción 3: Formular arreglos institucionales que aseguren la implementación de los apoyos y salvaguardias.

Actividades

1. Supervisar, solicitar la adecuación y hacer seguimiento a las entidades cuyos TUPA mantengan la exigencia de presentación de sentencias de interdicción y apersonamiento de curador/a para las personas con discapacidad.
2. Armonizar la normativa nacional relacionada con el reconocimiento y el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.
3. Desarrollar normativa complementaria para asegurar la implementación adecuada de las salvaguardias, poniendo énfasis en los mecanismos para ejercer la supervisión en los casos que los apoyos fueron designados vía notarial.
4. Desarrollar normativa complementaria/mecanismos/ herramientas que aborden la situación de las personas con discapacidad que no cuenten con redes de apoyo naturales, también aquellas que están institucionalizadas, en riesgo, y/o abandono, etc.
5. Supervisar el proceso de desinstitucionalización; con el fin de, salvaguardar el respeto por el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad (de conformidad Ley N° 30947 y Reglamento de la Ley de Salud mental)

***Objetivo Específico N° 3 Fortalecer las capacidades de los actores intervinientes para la designación de apoyos y salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.***

Línea de acción 4: Desarrollar programas de capacitación dirigidos a los actores intervinientes para la designación de apoyos y salvaguardias.

Actividades

1. Desarrollar programas de capacitación, respecto al derecho a la autonomía y el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad dirigido a: Operadores del sistema de justicia; servidores civiles, notarios, bajo el contenido específico y cronograma establecido por el Conadis.
2. Formular un instructivo dirigido a operadores de justicia, que contenga orientaciones o criterios para el establecimiento de apoyos y salvaguardias que aseguren el adecuado desempeño de los apoyos.
3. Incorporar mecanismos de incentivos para fortalecer capacidades de operadores de justicia (Poder Judicial y Ministerio Público) y notarios.

***Objetivo Específico N° 4 Promover la eliminación de estereotipos y la generación de cambios culturales en las entidades públicas y privadas, así como en las familias, sobre el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.***

Línea de acción 5: Implementar intervenciones para la toma de conciencia sobre el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Actividades

1. Desarrollar intervenciones de sensibilización para el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad dirigido a: las familias de las personas con discapacidad, a los operadores de las entidades públicas y privadas que brindan servicios públicos y a la ciudadanía en general.

**3.5 COMPETENCIAS FUNCIONALES Y ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL**

De conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1384, corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Conadis; al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la elaboración de la Estrategia; y al Poder Judicial, a través de su Consejo Ejecutivo, colaborar en este proceso, siendo los organismos involucrados en su implementación.

Asimismo, compromete la coordinación con los niveles de gobierno regional y local, y se vincula, además, a actores privados que brindan servicios públicos, como los notarios.

En ese sentido, la propuesta de instrumento incorpora actividades, bajo responsabilidad de las citadas entidades, vinculadas a las líneas de acción, y correspondientes objetivos específicos.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de Conadis, es la entidad responsable que se encarga de la articulación de las acciones determinadas en la propuesta de Estrategia, en el reconocimiento judicial y designación judicial de apoyos y salvaguardias.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene competencias con las actividades, a través de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos; la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, a cargo de las Direcciones Distritales de Defensa Pública; la Dirección General de Derechos Humanos; el Consejo de Notariado y el Centro de Estudios de Justicia y Derechos Humanos.

Asimismo, el Poder Judicial se constituye como actor en la implementación de las acciones determinadas en la propuesta de Estrategia, en el reconocimiento judicial y designación judicial de apoyos y salvaguardias, en el marco de las disposiciones de la normativa y el Código Civil y del Código Procesal Civil.

Adicionalmente, el Ministerio Público y la Academia de la Magistratura, se constituyen como actores en la implementación de las acciones orientadas a desarrollar programas de capacitación respecto del derecho a la autonomía y el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

A nivel local, la coordinación con las personas con discapacidad y sus familias es asumida por la Oficinas Municipales para la Atención de las Personas con Discapacidad (OMAPED) o las dependencias que hagan sus veces, en la ausencia de éstos, dicha función será asumida por la Gerencia de Desarrollo Social de los gobiernos locales.

**3.6 RESPECTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA**

Al tratarse de un servicio de la PNMDD, la implementación de la Estrategia se alineará a los instrumentos de gestión de las entidades involucradas, entendiéndose como los Planes Operativos Institucionales de los órganos intervinientes, que orientan la asignación de recursos al logro de las metas prioritarias, cuyas actividades operativas se traducen en las líneas de acción, que contribuyen en la entrega de servicios a usuarias y usuarios, garantizando el cumplimiento de una acción estratégica institucional que forma parte de un objetivo estratégico institucional.

En el caso de las competencias compartidas, el ministerio determina los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno a través del establecimiento de modelos de provisión de bienes y servicios orientados al ciudadano; ello, de conformidad con el artículo 20 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

**3.7** **SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REPORTE DE CUMPLIMIENTO**

Con el fin de monitorear los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia se ha incorporado indicadores y correspondientes hitos, que establecerá las metas que se espera alcanzar durante el período de su implementación, es decir desde el año 2023 al 2030; a efectos de facilitar la medición y el seguimiento se ha formulado fichas de indicadores, que describen método de cálculo, fuente y base de datos, y metas.

Con fines de orientar la implementación de las actividades planteadas, se ha proyectado un cronograma, lo cual orientará el desarrollo de acciones de las entidades involucradas, para el consecuente logros de los objetivos.

1. **SOBRE EL INSTRUMENTO NORMATIVO DE APROBACIÓN**

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento que regula el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos e implementación de salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad aprobada por el Decreto Supremo N° 016-2019-MIMP establece lo siguiente:

*El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Resolución Ministerial, aprueba una estrategia para la adecuada implementación del sistema de apoyos y salvaguardias, que garantice el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del día siguiente de publicado el presente Reglamento.*

Como se advierte, el instrumento normativo que se propone para aprobar la Estrategia es una Resolución Ministerial y sobre este aspecto, la Guía Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se menciona que las resoluciones ministeriales son normas que permiten formular, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales a cargo de un ministro de Estado, entonces este instrumento regula disposiciones que rigen al interior de un Sector.

Sobre este aspecto, a través de la Nota N° D000084-2024-MIMP-OGAJ; la Oficina de Asesoría Jurídica del MIMP ha manifestado que, el Reglamento que regula el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos e implementación de salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, es expreso en señalar que la Estrategia, ahora promovida, se aprueba mediante Resolución Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en coordinación con el MINJUSDH.

Por ello, han indicado que, una resolución ministerial cuenta con la jerarquía normativa suficiente para determinar “el qué” y “el quién” hace determinadas actuaciones en el marco de dicha implementación, sobre la base de las competencias que la Ley previamente ha asignado; mientras que una Estrategia sirve para determinar “el cómo” se efectúan dichas actuaciones, lo que no supone regular algún aspecto de naturaleza sustantiva que pueda ir más allá de aquello que ya se encuentra consignado en los instrumentos normativos aprobados con ley y decreto supremo. Siendo así, la Estrategia será aprobada por Resolución Ministerial.

1. **PROCESO DE CONSULTA DE LA ESTRATEGIA**

El derecho a la consulta se encuentra establecido en el artículo 4.3 de la CDPD y reconocido a nivel nacional en el artículo 14 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y el artículo 12 de su Reglamento, que establece que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las personas con discapacidad, previo a la adopción de normas legislativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad. Es preciso indicar que el artículo 14 de la Ley General de la Persona con Discapacidad enmarca los principios rectores del proceso del derecho de consulta, siendo la accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia.

De acuerdo a lo señalado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, los Estados parte deben incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en todos los niveles y sectores del Gobierno. Estas actividades deben realizarse antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas; y deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Asimismo, señala que la expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad[[1]](#footnote-1).

En esa línea, la Relatoría sobre los Derechos de las personas con Discapacidad ha afirmado que “los Estados no solo deben alentar y apoyar la participación de las personas con discapacidad pertenecientes a grupos desfavorecidos en las organizaciones que las representan, sino mostrar también flexibilidad y establecer mecanismos consultivos para hacer posible la participación de todas las personas con discapacidad”[[2]](#footnote-2).

En correlato, el artículo 12 del Reglamento de la LGPCD dispone que los proyectos de normas, políticas y programas, se difunden por un plazo de treinta (30) días. En dicho periodo las organizaciones de y para personas con discapacidad formulan sus aportes, sugerencias, recomendaciones u observaciones.

Para este respecto, el CONADIS facilita a las personas con discapacidad y organizaciones que las representan la accesibilidad, los intérpretes, guías intérpretes; y otros modos y medios aumentativos o alternativos de comunicación, que faciliten el ejercicio de su derecho a la información y consulta. Asimismo, se deben diseñar e implementar los procedimientos requeridos para garantizar las medidas de accesibilidad, apoyos o ajustes razonables que requieran las personas con discapacidad.

Cabe señalar que, el CONADIS en el marco de sus funciones ha realizado el proceso de consulta a las personas con discapacidad y organizaciones que las representan, en coordinación con los sectores y niveles de gobierno correspondientes.

En armonía con lo señalado, la Resolución de Presidencia N° D000040-2021-CONADIS-PRE, que aprueba la “Directiva que establece las pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad”, tiene como finalidad garantizar que las normas legislativas, administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad consideren las necesidades y expectativas de las personas con discapacidad, así como brindar predictibilidad respecto al proceso de consulta.

1. **ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO**

**6.1** **PERCEPCIONES NEGATIVAS RESPECTO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, PRODUCIDAS POR UNA CULTURA PROTECCIONISTA Y CAPACITISTA**

Según la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad de 2012, en el Perú hay 1 millón 575 mil 402 personas con discapacidad, cantidad que representa el 5.2% de la población nacional.

La mirada estigmatizante de la sociedad, las creencias, prejuicios, estereotipos y actitudes negativas constituyen obstáculos o barreras para que las personas con discapacidad ejerzan su derecho a la educación, el empleo, la salud y la participación social (OMS, 2011a). Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la permanencia de barreras socioculturales restringe el ejercicio y disfrute pleno de los derechos humanos (2013, p. 13).

Las percepciones negativas respecto a las personas con discapacidad pueden explicarse por diversas razones, entre ellas, los prejuicios, la cultura proteccionista y capacitista, y los estereotipos, como los de género, por ejemplo, que limitan en mayor medida el desarrollo de las niñas y mujeres con discapacidad, y se traducen en un mayor riesgo de violencia, lesiones, malos tratos, etc. (ONU, 2006). La idea proteccionista tiene en cuenta que las personas con discapacidad pueden ser objeto de lástima, dependen de la buena voluntad de los demás, no tienen control sobre sus propias vidas, y son receptoras solamente de caridad y protección social. Por otro lado, el capacitismo es un “sistema de creencias que origina las actitudes negativas, los estereotipos y el estigma que restan valor a las personas con discapacidad basándose en sus deficiencias reales o subjetivas” (ONU, 2019c, p. 4). En ese sentido, se considera que son menos capaces de contribuir y participar, y que tienen un valor inherente inferior al de las demás personas (ONU, 2020b).

Asimismo, las acciones discriminatorias se relacionan, sobre todo, con la negación de la autonomía de las personas con discapacidad, dado que 6 de cada 10 personas creen que las personas con discapacidad intelectual no son capaces de tomar decisiones por su cuenta (MINJUSDH, 2020). Esto se vincula con lo mencionado en el apartado sobre el acceso a la justicia, en tanto esta creencia limita el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad ante las entidades administradoras de justicia en el país.

Los resultados de la ENAHO 2019 evidencian que el 17% de las personas con discapacidad se han sentido discriminadas alguna vez en los últimos cinco años en, al menos, tres lugares diferentes, encontrándose entre los principales: las instituciones educativas, centros de salud, y en la comisaría o por un policía en la calle (INEI, 2020). Estos resultados se relacionan con la idea de que las actitudes negativas restan valor a las personas con discapacidad en espacios en los que ejercen sus derechos como la escuela, la salud y el acceso a la justicia.

**6.2** **CAMBIO NORMATIVO NACIONAL RESPECTO A LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Hasta el año 2018, el Código Civil limitó la realización de actos jurídicos por parte de las personas con discapacidad mental o intelectual, puesto que requería que durante el proceso de toma de decisiones intervenga un tercero (un curador), con lo cual no se respetaba su voluntad, sobre todo, por considerarlas “incapaces” (Defensoría del Pueblo, 2019b). Ante ello, el Decreto Legislativo N° 1384 reconoce la capacidad jurídica de estas personas, incorpora la posibilidad de contar con apoyos para facilitar la manifestación de voluntad e incluye mecanismos (salvaguardias) que garantizan que los apoyos respeten lo manifestado por ellas (Defensoría del Pueblo, 2019b).

Ahora bien, para que sea posible el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, se debe generar acciones con el Estado que garanticen la restitución de los derechos de las personas con discapacidad que han sido interdictadas antes de la promulgación de dicho Decreto, que de acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2019c), representan aproximadamente, 10 mil casos. Añadido a ello, según la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad de 2012, el 59,3% de personas con discapacidad no dependen de una persona para realizar sus actividades diarias; siendo que el 40,6% de las personas con discapacidad se benefician del sistema de apoyo, ya que dependen de una persona.

Además, se debe capacitar a aquellos funcionarios y notarios que participan del proceso mediante el cual se proporcionan e implementan apoyos o salvaguardias, de manera que respeten la voluntad, los derechos y preferencias de estas personas (Defensoría del Pueblo, 2019c). En efecto, la ausencia de servicios públicos en el ámbito judicial que atiendan a las personas con discapacidad, en función de sus necesidades, configura un acto de discriminación hacia ellas.

En ese sentido, el Relator de país para Perú de la ONU señala que, aunque se eliminó la barrera legal que impedía a las personas con discapacidad ejercer su capacidad jurídica, es importante suprimir, también, las barreras sociales estrechamente vinculadas a este acto (Organización de los Estados Americanos, 2018). En línea con lo anterior, Paredes indica que es urgente la adecuada capacitación de las funcionarias y los funcionarios públicos vinculados a estos procesos, pues esta norma “puede no estar siendo aplicada adecuadamente, debido al desconocimiento y los estereotipos que aún persisten sobre las personas con discapacidad, hecho que va más allá de la norma” (2019, pp. 53-54).

**6.3 BENEFICIO DE CONTAR CON UNA ESTRATEGIA PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE APOYOS Y SALVAGUARDIAS PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Por otro lado, la tendencia a estandarizar los procesos judiciales, tomando como referencia a la población sin discapacidad, limita la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia (Organización de los Estados Americanos, 2015). Así, en relación con la accesibilidad de los procedimientos judiciales en los que las personas con discapacidad participan, la OEA señala que “como justiciables, testigos o jurados, [...] ninguno de los Estados informa tener adecuaciones específicas a los procedimientos procesales en estos casos. Los códigos procesales son aplicables a toda la población en general, aunque se establecen en cada caso algunas herramientas específicas cuando intervienen personas con discapacidad” (2015, p. 34). Al no estar adaptados estos procesos a las diversas necesidades de las personas con discapacidad, se limita su posibilidad de expresar sus exigencias.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo (2019) ha observado que, en el Ministerio Público, entre otras instituciones que abogan por la defensa y el respeto de los derechos de los ciudadanos, no se cuenta con protocolos o directivas de atención accesibles, sobre todo, con aspectos vinculados a la comunicación, la información provista y, en general, con relación a los procedimientos dirigidos a este grupo de personas. De igual manera, el acceso a la información, considerando un lenguaje claro y sencillo, es decir, tomando en cuenta una comunicación efectiva, no está asegurada en los tribunales administrativos, sobre todo, “en los casos de personas sordas que utilizan el lenguaje de señas y en los de personas con discapacidad psicosocial” (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 167).

Cabe resaltar que los costos de la implementación de las adecuaciones requeridas por la vigencia del Resolución Ministerial no son mayores que el beneficio que significaría para las personas con discapacidad, siendo que los Gobiernos Regionales y Locales deberán ejecutar el 0.5 % de su presupuesto.

1. **SOBRE LA NO PERTINENCIA DE UN ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE (AIR EX ANTE) A LA PROPUESTA**

Mediante Decreto Supremo N° 007-2022-JUS se aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa mediante el cual se regulan los contenidos específicos de los proyectos normativos. En específico, sobre el sustento de la norma, el artículo 5 menciona que el sustento de todo proyecto normativo que no pasa por Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante lo compone la exposición de motivos.

Al respecto, mediante el, se aprueba el Reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del análisis de impacto regulatorio ex-ante. Así, en marco de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, y Perfecciona el Marco Institucional y los Instrumentos que rigen el Proceso de Mejora de Calidad Regulatoria.

En ese sentido, el AIR se refiere a un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, al mismo tiempo que toma en cuenta los riesgos.

En relación a ello, el artículo 10 de dicho decreto establece los ámbitos de aplicación del análisis de impacto regulatorio ex ante, los cuales son los siguientes:

1. Cuando la entidad pública del Poder Ejecutivo en la disposición normativa establezca, incorpore o modifique reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil.
2. Cuando las demás entidades de la Administración Pública emitan disposiciones normativas de alcance general que abarque alguno de los escenarios mencionados en el punto a.

Sobre este punto, la presente estrategia es considerada un servicio de la PNMDD y por tanto no genera o implica la variación de costos para los ciudadanos en general, ya sean empresas o personas naturales; en ese sentido, el proyecto de estrategia no se encontraría en los ámbitos de aplicación del análisis de impacto regulatorio ex ante.

Además, de conformidad con lo establecido en el sub numeral 11 del numeral 28.1 del artículo 28 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, uno de los supuestos que esta fuera del alcance del AIR Ex Ante, es:

*11. Las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, planes estratégicos y operativos, o demás planes,* ***estrategias*** *o instrumentos de gestión que se elaboran y aprueban en el marco de las disposiciones que los regulan. (Resaltado agregado)*

Por todo lo indicado, el presente proyecto se encuentra fuera del alcance del AIR Ex Ante y no corresponde su realización o desarrollo en este apartado.

1. **ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

En cumplimiento del artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

Primero, que mediante el Decreto Supremo N° 016-2019-MIMP, se aprobó el Reglamento que regula el otorgamiento de ajustes razonables, designación de apoyos e implementación de salvaguardias para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Siendo que en su disposición complementaria tercera se dispone implementar cursos de capacitación, talleres, charlas bajo modalidad presencial y virtual dirigido a jueces y juezas de Familia o en su defecto civiles y mixtos, integrantes del equipo multidisciplinario y demás operadores jurisdiccionales y administrativos con el objetivo que se instruyan respecto del modelo social de la discapacidad y el reconocimiento y la regulación de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en coherencia con el Decreto Legislativo N° 1384.

Segundo, que la aprobación de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030, constituye una actualización del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, cuya vigencia culminó en el año 2018. Su diseño y formulación ha sido desarrollado en el marco de lo establecido en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias; así como, considerando la metodología aprobada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Tercero, se señala que la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030, la cual se aprobó mediante Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, incorpora en la legislación nacional un documento orientador para la intervención del Estado en materia de discapacidad, considerando un horizonte temporal al año 2030.

Finalmente, se precisa que la aprobación de la presente Resolución Ministerial no implica la derogación o modificatoria de alguna otra norma del marco nacional.

1. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención. [↑](#footnote-ref-1)
2. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. El derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones. A/HRC/31/62. 12 de enero de 2016. Párr. 69 [↑](#footnote-ref-2)