

Asia Pacific

Bangkok
Beijing
Brisbane
Hanoi
Ho Chi Minh City
Hong Kong
Jakarta
Kuala Lumpur*
Manila*
Melbourne
Seoul
Shanghai
Singapore
Sydney
Taipei
Tokyo
Yangon

Europe, Middle East & Africa

Abu Dhabi
Almaty
Amsterdam
Antwerp
Bahrain
Barcelona
Berlin
Brussels
Budapest
Cairo
Casablanca
Doha
Dubai
Dusseldorf
Frankfurt/Main
Geneva
Istanbul
Jeddah*
Johannesburg
Kyiv
London
Luxembourg
Madrid
Milan
Moscow
Munich
Paris
Prague
Riyadh*
Rome
St. Petersburg
Stockholm
Vienna
Warsaw
Zurich

The Americas

Bogota
Brasilia**
Buenos Aires
Caracas
Chicago
Dallas
Guadalajara
Houston
Juarez
Lima
Los Angeles
Mexico City
Miami
Monterrey
New York
Palo Alto
Porto Alegre**
Rio de Janeiro**
San Francisco
Santiago
Sao Paulo**
Tijuana
Toronto
Washington, DC

* Associated Firm

** In cooperation with
Trench, Rossi e Watanabe
Abogados

Lima, 31 de octubre de 2023

Señores
Colegio de Notarios de Lima
Av. Gregorio Escobedo 343
Jesús María, Lima

Referencia: Informe Legal sobre el alcance jurídico de las opiniones técnico-vinculantes emitidas por el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS

Estimados señores:

Por medio de la presente nos es grato saludarlos y, a su vez, presentarles el Informe solicitado, a través del cual analizamos el alcance jurídico de la vinculatoriedad de las opiniones técnico-vinculantes del CONADIS, a la luz de la normativa aplicable, y a propósito del denominado Informe Técnico Vinculante N° D000004-2023-CONADIS-DPI del 29 de septiembre de 2023, mediante el cual este organismo determina y exige con efectos generales el cese de determinada práctica en el marco de los servicios notariales. En este contexto, el objetivo de nuestro análisis es determinar la naturaleza jurídica de dicho informe, así como las implicancias de su contenido en el ordenamiento y respecto de quienes desempeñan la labor notarial en el país.

Luego de la revisión del mencionado informe, la información provista y el marco legal aplicable, nuestras conclusiones son las siguientes:

1. De conformidad con lo previsto en la Ley N° 29973, CONADIS ejerce, por un lado, la rectoría en el marco de las políticas públicas en materia de discapacidad y, por otro lado, la rectoría en el marco del SINAPEDIS, Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad.
2. Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley N° 29973, tanto los destinatarios de las políticas públicas, como los integrantes del SINAPEDIS son, en estricto, entidades estatales. En tal sentido, siendo que los Colegios de Notarios y la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios no son entidades públicas, no están vinculados a las decisiones u opiniones que emita CONADIS en el marco de su rectoría.
3. La vinculatoriedad de los informes técnicos del CONADIS tiene alcance intergubernamental, esto es, al interior de la Administración Pública. En ningún caso estos informes técnicos constituirían el ejercicio de una potestad normativa. No son fuente de derecho ni generadores de obligaciones con efectos generales, sino una interpretación dirigida a la Administración Pública.
4. El no acatamiento del Informe Técnico Vinculante N° D000004-2023-CONADIS-DPI o de las medidas correctivas contenidas en este no constituye legalmente una infracción administrativa.

A continuación, desarrollaremos los argumentos en virtud de los cuales hemos arribado a las conclusiones antes señaladas.

I. BASE LEGAL

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad
- Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado
- Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° D000052-2022-PRE, Resolución que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del CONADIS

II. ANTECEDENTES RELEVANTES

1. Con fecha 29 de septiembre de 2023, la Dirección de Políticas e Investigaciones del CONADIS emitió el denominado Informe Técnico Vinculante N° D000004-2023-CONADIS-DPI ("**Informe Técnico**"), cuyo objetivo central era analizar determinada práctica en el marco de la prestación de servicios notariales, respecto de personas adultas mayores con discapacidad.
2. De acuerdo con el numeral 1.1 del mencionado informe, CONADIS tomó conocimiento de que determinadas notarías solicitan un certificado de salud mental a las personas adultas mayores con discapacidad para acceder a trámites notariales. Al respecto, partiendo del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, CONADIS estimó que esta práctica sería vulneratoria de derechos:

"1.1. En el marco de la supervisión que realiza el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (en adelante, Conadis), se tomó conocimiento del hecho que algunas notarías solicitan un certificado de salud mental a las personas adultas mayores con discapacidad para realizar trámites notariales. Sin embargo, partiendo del reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, se observa que dicha práctica vulnera sus derechos."

3. Atendiendo a lo anterior, bajo su calidad de ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – SINAPEDIS determinado por el Artículo 73° de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad ("LGPCD")¹ y del literal b) del Artículo 82-A del Reglamento de la Ley N° 29973, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP ("**Reglamento de la LGPCD**")², CONADIS ha señalado que se encuentra facultado para emitir opiniones técnicas vinculantes en materia de discapacidad, a fin de establecer medidas correctivas:

"4.4. Ahora bien, el literal b) del artículo 82-A del Reglamento de la LGPCD, establece que el Conadis se encuentra facultado para emitir opinión técnica vinculante derivada de una acción de seguimiento para supervisar el cumplimiento de las normas sustantivas y políticas públicas en materia de discapacidad, a fin de establecer las medidas correctivas, de corresponder. Asimismo, puede interpretar y definir los alcances de las normas sustantivas en materia de discapacidad, así como aquellas enmarcadas en el SINAPEDIS, a través de los informes técnicos - vinculantes."

4. Sin embargo, CONADIS ha omitido referirse con claridad al alcance de la vinculatoriedad que sus opiniones técnicas ostentarían. No obstante, se desprende de lo desarrollado y concluido en su Informe Técnico que este organismo sugiere que se encontraría facultado para emitir opiniones técnicas vinculantes con efectos generales; y que el informe bajo análisis tendría dicho alcance. Bajo esta premisa, mediante las conclusiones y medidas desarrolladas en el mismo, CONADIS ha sugerido que su Informe Técnico sería aplicable incluso hacia el fuero externo de la Administración Pública, concretamente, respecto de quienes desempeñan la labor notarial en el país.
5. A partir de ello, CONADIS ha precisado que las notarías no deben solicitar un certificado de salud mental o médico a las personas adultas mayores con discapacidad, pues este sería un acto de discriminación por discapacidad y edad:

"6.2. Las notarías no deben solicitar un certificado de salud mental o médico a las personas adultas mayores con discapacidad al ser un acto de discriminación por"

¹ "**Artículo 73. Ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)**

73.1 El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) es el ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) y tiene a su cargo la elaboración, programación, coordinación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Estado en materia de discapacidad."

² "**Artículo 82-A.- De las opiniones que emite el CONADIS**

El CONADIS, en el marco de la rectoría sobre la materia de discapacidad, se encuentra facultado para emitir los siguientes tipos de opiniones técnicas: [...]

b) Opinión técnica vinculante derivada de una acción de seguimiento para supervisar el cumplimiento de las normas sustantivas y políticas públicas en materia de discapacidad, a fin de establecer las medidas correctivas, de corresponder."

discapacidad y edad, sino reconocer plenamente su capacidad jurídica y posibilidad de realización de cualquier trámite y acceso a todos los servicios notariales, como a cualquier otra persona."

6. Asimismo, CONADIS ha concluido que las notarías deben cumplir con verificar la voluntad de la persona adulta mayor con discapacidad, para lo cual deben realizar una entrevista que contemple las medidas de accesibilidad y el otorgamiento de los ajustes razonables, con la finalidad de corroborar que la persona se encuentra plenamente ubicada en tiempo, espacio, persona y que su voluntad es libre de coacción:

"6.4. Las notarías deben cumplir con verificar la voluntad de la persona adulta mayor con discapacidad, para ello un aspecto fundamental es la realización de una entrevista que contemple las medidas de accesibilidad y el otorgamiento de los ajustes razonables, con la finalidad de corroborar que se encuentra plenamente ubicada en tiempo, espacio, persona y que su voluntad es libre de coacción. Los parámetros de esta entrevista permitirán garantizar la validez y la legalidad del acto jurídico al que el(la) notario(a) está dando fe."

7. En esa medida, bajo el numeral 7.2 de su Informe Técnico, CONADIS ha instado al Consejo del Notariado, a la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú y a los Colegios de Notarios de las regiones del Perú a adoptar las medidas correctivas determinadas en su Informe Técnico. Esto es, fundamentalmente, cesar el requerimiento de los certificados médicos para el acceso a los servicios notariales a las personas adultas mayores con discapacidad e informar sobre las medidas adoptadas al respecto en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario:

"7.2. Se recomienda remitir una copia al Consejo del Notariado, la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú y los Colegios de Notarios de todas las regiones del Perú para que se adopten las medidas correctivas correspondientes, solicitando que puedan informar al Conadis respecto de las acciones adoptadas en un plazo no mayor a 30 días calendario."

8. A propósito de lo anterior, a continuación analizamos el Informe Técnico de CONADIS, a la luz de los antecedentes descritos y la normativa aplicable, a fin de determinar el alcance de la vinculatoriedad jurídica que el mismo ostentaría, así como sus implicancias con relación al rol institucional del notariado.

III. ANÁLISIS

A. Sobre la naturaleza jurídica "vinculante" del Informe Técnico elaborado por CONADIS

9. Como se desprende del propio documento y según adelantamos en la sección anterior, CONADIS se ha referido a la vinculatoriedad del Informe Técnico en reiteradas oportunidades a través de su contenido, según se aprecia a continuación:

*"1.2. Atendiendo dicha situación, el Conadis, en su calidad de rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - Sinapedis, ha elaborado el presente informe técnico **vinculante** con el objetivo de precisar la importancia del reconocimiento, respeto y cumplimiento de la capacidad jurídica de las personas adultas mayores con discapacidad al realizar sus trámites notariales." (Énfasis agregado)*

*"4.4. Ahora bien, el literal b) del artículo 82-A del Reglamento de la LGPCD, establece que el Conadis se encuentra facultado para emitir opinión técnica **vinculante** derivada de una acción de seguimiento para supervisar el cumplimiento de las normas sustantivas y políticas públicas en materia de discapacidad, a fin de establecer las medidas correctivas, de corresponder. Asimismo, puede interpretar y definir los alcances de las normas sustantivas en materia de discapacidad, así como aquellas enmarcadas en el SINAPEDIS, a través de los informes técnicos - vinculantes." (Énfasis agregado)*

*"4.5. Como parte de la estructura orgánica del Conadis, y de conformidad con el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, aprobado mediante Resolución de Presidencia N° D000052-2022-CONADISPRE, la Dirección de Políticas e Investigaciones es el órgano de línea dependiente jerárquicamente de la Presidencia, que tiene, entre otras, la función de emitir opinión técnica en el marco de la rectoría sobre la materia de discapacidad, incluyendo **opiniones técnico - vinculante** de interpretación, desarrollo de contenido y alcances del SINAPEDIS, y otras opiniones, según le corresponda al ámbito de su competencia." (Énfasis agregado)*

10. Al respecto, se desprende del numeral 4.4 de su Informe Técnico que CONADIS emplea como principal base normativa para sustentar la vinculatoriedad con efectos generales de dicho informe al Artículo 82-A del Reglamento de la LGPCD, mismo que establece lo siguiente:

**"Artículo 82-A.- De las opiniones que emite el CONADIS
El CONADIS, en el marco de la rectoría sobre la materia de
discapacidad, se encuentra facultado para emitir los
siguientes tipos de opiniones técnicas: [...]"**

*b) **Opinión técnica vinculante** derivada de una acción de seguimiento para supervisar el cumplimiento de las normas sustantivas y políticas públicas en materia de discapacidad, a fin de establecer las medidas correctivas, de corresponder."* (Énfasis agregado)

11. A saber, CONADIS también ha precisado que ello se encuentra así materializado en el literal h) del Artículo 36° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución de Presidencia N° D000052-2022-CONADIS-PRE ("ROF CONADIS"), según el cual una de las funciones de este organismo, a través de su Dirección de Políticas e Investigaciones, es emitir opiniones técnico – vinculantes de interpretación, desarrollo de contenido y alcances en el marco del SINAPEDIS:

"Artículo 36.- Funciones de la Dirección de Políticas e Investigaciones

Son funciones de la Dirección de Políticas e Investigaciones las siguientes:

*h) Emitir opinión técnica **en el marco de la rectoría sobre la materia de discapacidad, incluyendo opiniones técnico - vinculantes** de interpretación, desarrollo de contenido y alcances del SINAPEDIS, y otras opiniones, según le corresponda al ámbito de su competencia."* (Énfasis agregado)

12. Sobre la base de la regulación anterior y conforme a lo desarrollado en su Informe Técnico, CONADIS estima que cuenta con facultades suficientes para emitir opiniones técnico vinculantes con efectos generales. Ello se desprende concretamente de las conclusiones y medidas correctivas determinadas en su informe, mismas que reseñamos en los numerales 5 al 7 de la Sección II y cuyo contenido revela claramente lineamientos dirigidos hacia un entorno externo a la Administración Pública; es decir, a privados, concretamente, a quienes desempeñan la labor notarial en el país.
13. Sin embargo, para determinar el verdadero alcance de la vinculatoriedad de las opiniones técnicas del CONADIS, es preciso analizar el escenario planteado a la luz de su rol rector en el marco de: (i) las políticas públicas nacionales vinculadas a su propósito institucional (en materia de discapacidad) y (ii) el sistema funcional SINAPEDIS del cual es el ente rector.

A.1. CONADIS como rector de políticas públicas nacionales en materia de discapacidad

14. De conformidad con el Artículo 64° de la LGPCD, CONADIS tiene legalmente asignada la función de formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad:

"Artículo 64. Funciones del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)

El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) tiene las siguientes funciones:

a) Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad."

A saber, las políticas nacionales son en buena cuenta objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales de políticas públicas y estándares nacionales que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas en el país. Por su parte, las políticas sectoriales conforman al subconjunto de políticas nacionales que afectan una actividad económica y social específica, ya sea pública o privada.

15. En este contexto, el Artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ("LOPE") establece que este tiene como competencia exclusiva el diseño de estas políticas nacionales y sectoriales, mismas que son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno:

"Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. [...]

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. [...] (Énfasis agregado)

Como se denota de la regulación mostrada, la norma es clara al señalar que los actores del ordenamiento vinculados por las políticas, concretamente, aquellos obligados a acatarlas, son exclusivamente todas las entidades del Estado.

16. Esta disposición normativa es refrendada por el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales, cuyo Artículo 14° establece que el rector de una política nacional o sectorial adopta las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento exclusivamente dentro de los niveles de gobierno. Estas medidas pueden ser, entre otras, medidas correctivas, tales como opiniones vinculantes como consecuencia de la supervisión que eventualmente ejerza el ente rector:

"Artículo 14.- Atribuciones de la rectoría

14.2 Como rector de una política nacional sectorial, el Ministerio adopta medidas sectoriales que aseguran su cumplimiento en todos los niveles de gobierno, las cuales pueden tener carácter:

a) Mandatorio, tales como protocolos, procesos, metodologías, modelos de provisión de bienes y servicio y en general cualquier disposición de obligatorio cumplimiento; o,

b) Promotor, tales como mecanismos de financiamiento, apoyo técnico, convenios de colaboración, entre otros, que incentiven el cumplimiento de las políticas nacionales sectoriales y la articulación de las políticas subnacionales con aquellas.

c) Correctivo, tales como opiniones vinculantes como consecuencia de la supervisión.

d) Sancionador, cuando corresponda, siempre que por ley cuente con potestad sancionadora." (Énfasis agregado)

17. A mayor abundamiento, el Artículo 74° de la LGPCD señala que uno de los objetivos del CONADIS es asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad a nivel gubernamental interno:

*"Artículo 74. **Objetivos del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)***

El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) tiene los siguientes objetivos:

a) Asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de las entidades del Estado, a nivel intergubernamental, en materia de discapacidad." (Énfasis agregado)

18. Como se desprende de lo anteriormente descrito, CONADIS cumple un rol rector en materia de políticas públicas, el cual se proyecta naturalmente hacia el interior de la Administración. Por ello, las referidas normas regulan expresamente que la facultad de CONADIS de emitir opiniones vinculantes relacionadas con las políticas públicas en materia de discapacidad se circunscriben específicamente al ámbito de su rectoría. Esto es, no solo respecto de la materia específica de su competencia, que es la discapacidad, sino también del alcance de dichas opiniones a nivel intergubernamental o, lo que es lo mismo, en el fuero interno exclusivo de la Administración Pública y todos los niveles de gobierno.

A.2. CONADIS como rector del SINAPEDIS

19. De conformidad con el Artículo 73° de la LGPCD, CONADIS es el ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) y tiene legalmente asignada la atribución de ejercer la autoridad técnico-normativa a nivel nacional en dicha materia:

"Artículo 73. Ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)

73.1 El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) es el ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) y tiene a su cargo la elaboración, programación, coordinación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Estado en materia de discapacidad.

73.2 El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), como ente rector, tiene las siguientes atribuciones:

a) Ejercer la autoridad técnico-normativa a nivel nacional.
[...]" (Énfasis agregado)

20. A saber, de acuerdo con el Artículo 72° de la LGPCD, el SINAPEDIS es el sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad. Así, promueve las condiciones que garantizan el derecho a la igualdad en favor de las personas con discapacidad en situación de dependencia que requieren de asistencia personal:

"Artículo 72. Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)

Créase el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad .

El Sinapedis promueve las condiciones que garantizan el derecho a la igualdad en favor de las personas con discapacidad en situación de dependencia que requieren de asistencia personal."

21. En este contexto, el SINAPEDIS, como sistema funcional, está compuesto exclusivamente por entidades públicas de los tres niveles de gobierno, según puede verse acreditado del Artículo 80-A del Reglamento de la LGPCD:

"Artículo 80-A.- Ámbito de aplicación del SINAPEDIS

El reglamento del SINAPEDIS es de aplicación a nivel nacional y alcanza las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cuyas competencias contribuyen o impactan en el diseño, gestión e implementación de lo dispuesto en las normas sustantivas que regulan la materia de discapacidad." (Énfasis agregado)

Así, la naturaleza de este sistema se circunscribe al "*ámbito de competencias de las entidades [públicas] que participan o intervienen en la promoción, protección y*

realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad".³

22. Por ello, en línea con lo dispuesto por la LOPE respecto de los sistemas funcionales, el SINAPEDIS involucra la participación exclusiva de entidades Estado:

"Artículo 45.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieran 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." (Énfasis agregado)

Como se denota, siendo que el rol rector de CONADIS en el ámbito del SINAPEDIS se circunscribe a un nivel de gobierno interno y/o respecto de entidades estatales solamente, aquellas opiniones que como parte de este rol rector eventualmente emita este organismo también se encuentran circunscritas con este alcance intergubernamental.

23. A partir del análisis de la rectoría del CONADIS en el marco de las políticas públicas en materia de discapacidad, así como en el ámbito del SINAPEDIS, resulta claro que los efectos de las opiniones de este organismo tienen un alcance gubernamental interno. Respecto de las políticas públicas, en tanto estas están llamadas a ser acatadas exclusivamente por entidades estatales en todos los niveles de gobierno en concordancia con la LOPE y, respecto del SINAPEDIS, en tanto este sistema funcional es conformado naturalmente y en su totalidad, también por entidades estatales.

En esa medida, no cabe duda de que CONADIS tiene facultades suficientes para emitir opiniones técnico vinculantes en materia de discapacidad. Sin embargo, los efectos que estas opiniones generen se dirigen estrictamente hacia el fuero interno de la Administración Pública.

24. Al respecto, cabe precisar que un informe vinculante como el analizado no constituye una fuente de Derecho conforme a la Constitución ni la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Tampoco es un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de un administrado en concreto.⁴ Un informe técnico vinculante como el analizado es

³ Ver Artículo 80° del Reglamento de la LGPCD:

"Artículo 80.- Naturaleza del SINAPEDIS

El Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS), constituye un sistema funcional que organiza y articula, a través de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y mecanismos, el funcionamiento sistémico de las normas y políticas públicas en materia de discapacidad, en el ámbito de competencias de las entidades que participan o intervienen en la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, permitiendo que las personas con discapacidad alcancen su desarrollo integral en una sociedad inclusiva, garantizando el pleno goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales".

⁴ Ver Artículo 1° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General:

en sí mismo una opinión institucional e interpretativa que vincula al propio emisor y al sector público, dadas las condiciones de circunscripción analizadas anteriormente. Por tanto, los efectos que el mismo despliegue tendrán siempre un alcance intergubernamental que no alcanza a privados.

25. Por lo demás, no es menos importante advertir que lo observado por CONADIS en su Informe Técnico no responde a alguna infracción tipificada en la ley aplicable, según se desprende del Artículo 81° de la LGPCD.
26. Finalmente, también cabe anotar que el órgano emisor del Informe Técnico, la Dirección de Políticas e Investigaciones del CONADIS tiene calidad de órgano de línea conforme al ROF CONADIS⁵ y, como tal, cuenta con autoridad técnico normativa sobre la materia de discapacidad en el ámbito exclusivo de su competencia. Esto es, al interior de la Administración Pública:

"Artículo 36.- Funciones de la Dirección de Políticas e Investigaciones

Son funciones de la Dirección de Políticas e Investigaciones las siguientes:

h) Emitir opinión técnica en el marco de la rectoría sobre la materia de discapacidad, incluyendo opiniones técnico - vinculantes de interpretación, desarrollo de contenido y alcances del SINAPEDIS, y otras opiniones, según le corresponda al ámbito de su competencia."

27. De hecho, es crucial tener presente que la función de investigación y seguimiento que propicia las recomendaciones contenidas en el Informe Técnico, seguida por la Subdirección de Investigación, Seguimiento y Evaluación en Discapacidad de la Dirección de Políticas e Investigaciones, se concentra específicamente en entidades públicas, no particulares ni entidades privadas:

"Artículo 1.- Concepto de acto administrativo

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

1.2 No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades."

⁵ Ver Artículo 35° del ROF CONADIS:

"Artículo 35.- Dirección de Políticas e Investigaciones

La Dirección de Políticas e Investigaciones es el órgano de línea con autoridad técnico normativa sobre la materia de discapacidad, responsable de dirigir el diseño y formulación de la propuesta de política, proyectos de Ley y normas en materia de discapacidad, e instrumentos para la implementación de la política nacional en la citada materia, así como para el funcionamiento del SINAPEDIS y para el fortalecimiento de capacidades en materia de discapacidad. Conduce el seguimiento y evaluación a la política nacional en materia de discapacidad y al SINAPEDIS; asimismo, tiene a su cargo la conducción de estudios e investigaciones en materia de discapacidad. Depende jerárquicamente de la Presidencia."

"Artículo 40.- Subdirección de Investigación, Seguimiento y Evaluación en Discapacidad"

La Subdirección de Investigación, Seguimiento y Evaluación en Discapacidad es la unidad orgánica de línea responsable de realizar y fomentar investigaciones en discapacidad (no de personas, no de notarios) y desarrollar acciones para su difusión, intercambio y uso del conocimiento. Asimismo, organiza y centraliza el fortalecimiento de capacidades al sector público en materia de discapacidad. Además, hace seguimiento y evaluación a la política nacional en materia de discapacidad, al cumplimiento del SINAPEDIS, a las obligaciones en el marco de los Convenios y Tratados Internacionales en materia de discapacidad. Depende jerárquicamente de la Dirección de Políticas e Investigaciones."

Delimitado lo anterior, a continuación analizamos las implicancias del Informe Técnico respecto del rol de los notarios.

B. Sobre las implicancias del Informe Técnico en el rol de los notarios

28. De acuerdo con el Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado, el notario es un profesional del derecho autorizado legalmente para dar fe pública de actos que ante este se celebren, así como para comprobar hechos en el marco del tráfico jurídico:

"Artículo 2.- El Notario"

El notario es el profesional del derecho que está autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante él se celebran. Para ello formaliza la voluntad de los otorgantes, redactando los instrumentos a los que confiere autenticidad, conserva los originales y expide los traslados correspondientes. Su función también comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previstos en las leyes de la materia."

Como parte de ello, ejerce su función en forma personal, autónoma, exclusiva e imparcial,⁶ evaluando las situaciones en cada caso concreto conforme al criterio que le confía la ley. Así, el notario es un privado que ejerce una función pública delegada por el Estado.

29. A partir de ello, con relación al caso concreto, se deriva de la propia norma que regula sus funciones y facultades que al notario le compete precisamente

⁶ Ver Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1049:

"Artículo 3.- Ejercicio de la Función Notarial"

El notario ejerce su función en forma personal, autónoma, exclusiva e imparcial.

El ejercicio personal de la función notarial no excluye la colaboración de dependientes del despacho notarial para realizar actos complementarios o conexos que coadyuvan a su desarrollo, manteniéndose la responsabilidad exclusiva del notario."

cerciorarse y comprobar la capacidad de discernimiento y ejercicio de aquellos que accedan a sus servicios. Este rol legalmente atribuido, lejos de erigirse como una exigencia irrazonada, presenta más bien un propósito de caución y/o garantía en beneficio del administrado, por cuanto persigue trasladar al notario la carga de agotar las medidas necesarias para asegurarse que aquel que acceda a sus servicios se encuentra apto para llevar a cabo determinados actos públicos. Consideramos que esta facultad que el ordenamiento legal confiere al Notario, no implica que pueda adoptar como práctica solicitar indiscriminadamente la presentación de un certificado de salud mental o médico a toda persona adulta mayor con discapacidad que atienda, porque ello dependerá precisamente de la verificación que realice en cada caso para comprobar la voluntad y las preferencias de las personas, precisamente en salvaguardia de sus derechos⁷.

30. Este rol ha sido incluso ampliamente contemplado y reconocido por CONADIS en el propio Informe Técnico, habiendo señalado que "*Una de las funciones de mayor importancia que realiza el(la) notario(a) durante el proceso notarial, que se conoce como "iter notarial", es **verificar la capacidad y voluntad** de las personas mayores con discapacidad. Esta tarea es esencial para garantizar la seguridad jurídica del acto jurídico que se formaliza a través del instrumento público, y también es una forma de ejercer el control de legalidad que corresponde al(a) notario(a) en coherencia con el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notario.*" (Énfasis agregado)
31. En esa medida, es clara la normativa aplicable en cuanto a las competencias legalmente atribuidas a los notarios, mismas que de ninguna forma podrían verse vaciadas de contenido en atención a la interpretación normativa eventualmente emitida por un organismo en el marco de competencias intergubernamentales, que despliegan efectos precisamente respecto de dicho ámbito interno.

Desde luego, quedamos a su disposición para las aclaraciones o más información que pudieran estimar de interés sobre el particular.

Atentamente,


Jorge Danós Ordóñez
T +51 (1) 618 8514
jorge.danos@bakermckenzie.com

⁷ Al respecto el art. 16.4 del Reglamento de la Ley 30947, Ley de Salud Mental aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2020-SA , si bien dispone que nadie puede condicionar el otorgamiento de un derecho o prestación de un servicio a la presentación de certificados medico de salud mental, informes medicos o psicológicos u otros, salvo que su exigencia este prevista en normas legales, a continuación el mismo dispositivo relativiza dicha prohibición cuando señala que "**en caso se observe alguna condición de salud mental que pueda limitar un desempeño específico, solo se solicita tal medida con fines de adecuación del servicio para el (la) usuario (a)**", que es precisamente el caso del notarios que solo podrá requerir la presentación de un informe médico o psicológico en las situaciones que en ejercicio de las funciones y facultades que le legalmente le competen, considere que es indispensable para corroborar la capacidad y voluntad de las personas mayores con discapacidad.