

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”



Lima, 15 de Octubre del 2024

RESOLUCION DE PRESIDENCIA N° D000197-2024-CONADIS-PRE

VISTOS:

El recurso administrativo de apelación presentado por el Banco de la Nación contra la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS; la Nota N° D000496-2024-CONADIS-OAJ y el Informe N° D000519-2024-CONADIS-OAJ, emitidos por la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (en adelante LGPCD), tiene por finalidad establecer 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, y define a la persona con discapacidad como aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás;

Que, el artículo 63 de la LGPCD establece que el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) es el órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad, constituido como un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con autonomía técnica, administrativa, de administración, económica y financiera. Constituye pliego presupuestario;

Que, de acuerdo con lo establecido en el literal m) del artículo 64 de la LGPCD, el CONADIS tiene la función de fiscalizar, imponer y administrar multas;

Que, el artículo 80 de la LGPCD otorga al CONADIS la potestad sancionadora frente a los incumplimientos de la normativa que regula los derechos de la persona con discapacidad;

Que, el artículo 15 de la LGPCD establece que la persona con discapacidad tiene derecho a acceder, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, los medios de transporte, los servicios, la información y las comunicaciones, de la manera más autónoma y segura posible. El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, establece las condiciones necesarias para garantizar este derecho sobre la base del principio de diseño universal. Asimismo, tiene derecho a gozar de ambientes sin ruidos y de entornos adecuados. Por su parte, el numeral 16.3 del artículo 16 de la LGPCD señala que el CONADIS ejerce potestad sancionadora ante el incumplimiento de las normas de accesibilidad para personas con discapacidad cuando el infractor sea una entidad pública;



Firmado digitalmente por
ALVARADO BRUZON Andres FAU
20433270461 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 15.10.2024 21:20:11 -05:00

Sege Central
Av. Arequipa 375,
Santa Beatriz. Lima
Telf: (01) 6305170
www.gob.pe/conadis

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el CONADIS, 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: <https://sgd.conadisperu.gob.pe:8181/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> ingresando la siguiente clave: TR82JME



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024





Que, el numeral 17.1 del artículo 17 de la LGPCD establece que las edificaciones públicas y privadas que brinden u ofrezcan servicios al público deben contar con ambientes y rutas accesibles para permitir el libre desplazamiento y atención de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, de conformidad con las normas técnicas de accesibilidad para las personas con discapacidad;

Que, la Norma Técnica A.120 “Accesibilidad universal en edificaciones” del Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 010-2009-VIVIENDA y la Resolución Ministerial N° 072-2019-VIVIENDA (en adelante Norma Técnica A.120), establece las condiciones y especificaciones técnicas mínimas de diseño para las edificaciones, a fin que sean accesibles para todas las personas, independientemente de sus características funcionales o capacidades, garantizando el derecho a la accesibilidad bajo el principio del diseño universal. Se deben prever de ambientes, mobiliario y rutas accesibles que permitan el desplazamiento y atención de todas las personas;

Que, la Dirección de Fiscalización y Sanciones, mediante la Resolución Directoral N° D000158-2024-CONADIS-DFS del 21 de junio de 2024, sancionó al Banco de la Nación con una multa equivalente a once (11) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la comisión de la infracción contemplada en el literal a) del numeral 81.4 del artículo 81 de LGPCD, referida a la contravención de las normas de accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones, calificada como infracción muy grave, concordante con el artículo 95 del Reglamento de la LGPCD, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP; notificada el 24 de junio de 2024 con el Oficio N° D000382-2024-CONADIS-DFS;

Que, el Banco de la Nación interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° D000158-2024-CONADIS-DFS, el cual fue declarado infundado mediante la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS del 8 de agosto de 2024; notificada el 8 de agosto de 2024 a través del Oficio N° D000497-2024-CONADIS-DFS;

Que, frente a esta decisión, el Banco de la Nación interpuso recurso de apelación dentro del plazo establecido por ley, por lo que corresponde su admisión a trámite;

Que, en el recurso impugnatorio se puede verificar que el apelante sostiene que **i)** no existe una diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción; **ii)** las acciones de fiscalización no se han limitado a la unidad fiscalizable; **iii)** no existe norma que exija contar con servicios higiénicos de uso público; **iv)** no se ha valorado el levantamiento de hallazgos ni los nuevos medios probatorios presentados; **v)** no se ha acreditado la intencionalidad en el marco del principio de culpabilidad;





Que, **respecto a la diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción**, dicho argumento fue invocado igualmente en el recurso de reconsideración siendo materia de pronunciamiento en la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS, en cuyo numeral 4.6 se indica que *“(…) tanto el órgano que realiza la actividad de fiscalización, como las autoridades del PAS, tiene funciones delimitadas tanto en el Reglamento de la Ley N° 29973 como el ROF CONADIS, con la finalidad de garantizar un procedimiento imparcial, y a fin de que se identifiquen válidamente cuales son las autoridades que instruyen y sancionan en el PAS, ello en concordancia con lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 254 del TUO de la LPAG”;*

Que, como se ha señalado, el artículo 80 de la LGPCD otorga al CONADIS la potestad sancionadora frente a los incumplimientos de la normativa que regula los derechos de la persona con discapacidad. En ese marco, el artículo 99 del Reglamento de la LGPCD determina a las autoridades del procedimiento administrativo sancionador, diferenciando entre la autoridad instructora, la autoridad que resuelve en primera instancia el procedimiento —competente para decidir el archivo o imponer la sanción— y la que resuelve el recurso administrativo en última instancia, conforme lo exige el inciso 1 del numeral 254.1 del artículo 254 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG);

Que, en tal sentido, coincidimos con lo manifestado por el órgano sancionador en este extremo, puesto que, la potestad sancionadora del CONADIS está delimitada vía reglamento de la LGPCD, diferenciando en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción, conforme lo exige el TUO de la LPAG, en consecuencia, lo alegado por el apelante carece de fundamento, por lo que debe ser desestimado en este extremo;

Que, **respecto a que las acciones de fiscalización no se han limitado a la unidad fiscalizable**, este argumento fue invocado en el recurso de reconsideración, por lo que fue materia de pronunciamiento en la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS, en cuyos numerales 4.14 y 4.16 indica que *“(…) la unidad fiscalizada comprende todas las secciones que componen todo el lugar fiscalizado, tales como: los servicios higiénicos, el lugar de espera y los módulos de atención a los usuarios que fueron materia de la actividad de fiscalización, lugares donde el administrado desarrolla sus actividades, en el caso en particular, dicho lugar es: la Avenida La Arqueología N° 130, San Borja, Lima, y la actividad económica que realiza el administrado es: financiera. (...) Entonces, los hallazgos detectados en el acta de fiscalización no están referidos a si el administrado contaba o no con servicios higiénicos, sino a la accesibilidad de las características de los componentes que forman parte del servicio higiénico, los cuales fueron materia de análisis en la instrucción del PAS, porque eran parte de la unidad fiscalizada ubicada en la Avenida La Arqueología N° 13, San Borja, Lima”;*

Que, la Norma Técnica A.120 del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) señala que su objeto es regular las condiciones y especificaciones técnicas mínimas de diseño para las edificaciones, a fin de contar con ambientes, mobiliario,





rutas accesibles y señalización para la accesibilidad universal que permitan el desplazamiento seguro y atención de todas las personas, independientemente de sus características funcionales o capacidades, aplicando el principio del diseño universal; se precisa que su ámbito de aplicación es para todas las edificaciones donde se presten servicios de atención al público, sean de propiedad pública o privada; y, para las áreas de circulación común de las edificaciones de uso residencial;

Que, conforme a su estatuto, el Banco de la Nación es una empresa con potestades públicas, integrante del Sector Economía y Finanzas, que opera con autonomía económica, financiera y administrativa; asimismo, su objeto es administrar por delegación las subcuentas del Tesoro Público y proporcionar al Gobierno Central los servicios bancarios para la administración de los fondos públicos. Asimismo, recauda tributos y efectúa pagos, sin que esto sea exclusivo, por encargo del Tesoro Público o cuando medien convenios con los órganos de la administración tributaria¹;

Que, en tal sentido, considerando que el Banco de la Nación es una empresa con potestades públicas y que la Norma Técnica A.120 del RNE es de aplicación obligatoria para todas las edificaciones donde se presten servicios de atención al público, definidos como aquellas actividades en las que una entidad pública o privada brinda un servicio que pueda ser solicitado libremente por cualquier persona²; en consecuencia, la unidad fiscalizable debe ser entendida como el lugar donde el administrado desarrolla sus actividades, conforme lo señala la Directiva N° D00001-2023-CONADIS-PRE, aprobado por la Resolución de Presidencia N° D00008-2023-CONADIS-PRE; si bien en el Acta de Fiscalización N° 046-2023-DFS/SDF/VGMB/MECC se menciona que los servicios higiénicos se encuentran en un parte anexada y, esto es, lo que cuestiona el administrado, sosteniendo que no debería considerarse, porque en dicho lugar no se realizan actividades financieras sino administrativas, este argumento no puede ser amparado debido a que el Banco de la Nación es una empresa con potestades públicas, además, cabe mencionar que los hallazgos detectados en el acta de fiscalización están referidos a la accesibilidad de las características de los componentes que forman parte del servicio higiénico, tales como, la altura de la barra de apoyo del inodoro, la altura del dispensador de papel y la altura del accesorio para colgar muleta, los cuales al ser constatados, no cumplían las medidas establecidas por la Norma Técnica A.120 del RNE, así como también la existencia de asientos sin apoyabrazos para personas con discapacidad en la zona de espera, la inexistencia de ventanilla accesible y falta de señalética en braille u otro formato alternativo de comunicación, vulnerando la citada norma técnica del RNE;

Que, respecto a que no existe norma que exija contar con servicios higiénicos de uso público, igualmente este argumento fue invocado en el recurso de reconsideración, por lo que fue materia de pronunciamiento en la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS en cuyos numerales 4.26 y 4.27 indica que el artículo 1 de la Norma Técnica A.070 “Comercio” del RNE “(...) señala la finalidad de la edificación comercial, el artículo 2 indica los tipos de edificaciones dentro de las cuales

¹ Estatuto del Banco de la Nación, aprobado por Decreto Supremo N° 07-94-EF.

² Definición de servicios de atención al público del Glosario de Términos de la Norma Técnica A.120 “Accesibilidad universal en edificaciones” del Reglamento Nacional de Edificaciones.





encuentra los locales bancarios y de intermediación financiera, el artículo 24 señala que los locales bancarios deben contar con servicios higiénicos para empleados, y el artículo 29 señala la obligatoriedad de los servicios higiénicos para personas con discapacidad, ello, en concordancia con los artículos 15 y 18 de la Norma Técnica A.120, que señalan las especificaciones técnicas de accesibilidad con las cuales deben contar los componentes de los servicios higiénicos. En esa línea, el administrado, debido a la actividad que desarrolla y a la afluencia de personas que utilizan sus servicios financieros, debe contar con un servicio higiénico, y los componentes de dichos servicios deben ser accesibles para las personas con discapacidad; conforme se identificó en el numeral 3.5 del Acta de Fiscalización N° 046-2023-DFS/SDF/MECC, sobre las medidas inaccesibles de las barras del inodoro y los accesorios que formaban parte de los servicios higiénicos del lugar fiscalizado ubicado en la avenida La Arqueología N° 130, San Borja, Lima”;

Que, al respecto coincidimos con lo resuelto por el órgano sancionador, puesto que de la revisión de la Norma Técnica A.070 “Comercio” del RNE, no se observa que se indique literalmente que las edificaciones para locales bancarios y de intermediación financiera no tendrán servicios higiénicos para el público en general, conforme lo ha señalado el administrado, en consecuencia, lo alegado por el apelante carece de fundamento, por lo que debe ser desestimado en este extremo;

Que, **en cuanto a que no se ha valorado el levantamiento de hallazgos ni los nuevos medios probatorios presentados**, dicho argumento fue invocado en el recurso de reconsideración, y de su revisión se advierte que la Dirección de Fiscalización y Sanciones realiza una evaluación técnica del CD presentado por el administrado (con el que se pretende subsanar los hallazgos). Luego de la evaluación de hallazgo por hallazgo concluyó que el administrado no ha cumplido con levantar los siete (7) hallazgos contenidos en el Acta de Fiscalización N° 046-2023-DFS/SDF/VGMB/MECC; asimismo agrega que no ha probado indubitablemente que antes de inicio del procedimiento administrativo sancionador, a través de la Resolución Subdirectorial N° 0033-2024-CONADIS-DFS/SDIS del 20 de marzo de 2024, se subsanó los siete (7) hallazgos, en tal sentido, considerando que la Dirección de Fiscalización y Sanciones evaluó el pedido de subsanación de hallazgos, el cual resultó negativo por las razones expuestas en la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS;

Que, con relación al Informe N° 006-2024-BN/2650-AI/JLQC alegado se puede apreciar en la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS que el órgano sancionador realizó una evaluación de todos los elementos presentados, los cuales fueron desvirtuados en observancia de lo dispuesto en la Norma Técnica A120 del RNE, razones que llevan a determinar que se desestime ese extremo de la apelación;

Que, **respecto a que no se ha acreditado la intencionalidad en el marco del principio de culpabilidad**, considerando que la misma debe ser consecuencia directa de una acción u omisión imputables a su autor, ya sea por dolo o culpa, es preciso citar al autor Alejandro Nieto³ quien señala que “actúa con culpa o

³ NIETO, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, 5° ed., Tecnos, Madrid, 2012, pág. 341.





imprudencia (negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionadamente sino por haber infringido un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto (...) por lo que la culpa consiste, en definitiva, en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse”. Asimismo, se entiende por dolo, a la conciencia y voluntad de quien actúa, sabiendo lo que hace y quiere hacerlo. En atención a ello, la infracción debe imputarse al administrado a título de dolo o culpa, los mismos que corresponden determinarse previo juicio de valor de los hechos probados, realizados al momento de determinar la responsabilidad administrativa;

Que, siguiendo a Nieto Martín⁴ quien formuló la teoría de la responsabilidad o culpabilidad propia de las personas jurídicas, según la cual tienen las organizaciones, por el simple hecho de operar en un Estado de Derecho, el deber natural implícito de adoptar reglas y medidas propicias de control y en definitiva de evitación de conductas ilícitas. De tal manera, si éstas se producen, deben considerarse consecuencia de esa falta de medidas de prevención. Es decir, la persona jurídica es responsable cuando no adopta las medidas de organización necesarias en orden a la prevención y detección de ilícitos por parte de sus empleados, respondiendo, entonces, por un hecho propio configurado por su defecto de organización;

Que, sobre el particular, se advierte que el administrado actuó sin la diligencia debida, toda vez que, conoce perfectamente de las responsabilidades y obligaciones, que se encuentran claramente establecidas en los dispositivos vigentes, y por tal razón debió efectuar las acciones necesarias y efectivas para cumplir con las normas técnicas de accesibilidad;

Que, considerando que el principio de legalidad adquiere especial relevancia en el presente escenario, pues a través de él se establece la premisa que los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones en la normativa vigente, como la LGPCD, en razón a ello, es que la Administración Pública —y el Estado peruano en general— debe implementar medidas que favorezcan la accesibilidad a las instalaciones de las entidades públicas a favor de las personas con discapacidad, como uno de los tantos mecanismos que el Estado debe cumplir a efectos de garantizar la accesibilidad y, de esta manera, continuar eliminando las barreras que enfrentan las personas con discapacidad cotidianamente;

Que, en el presente caso, la apelante tenía y tiene bajo su dominio la adecuación de las normas de accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones, debiendo utilizar todos los mecanismos necesarios para lograr el cumplimiento de una norma imperativa, más aún, que la propia LGPCD y su Reglamento se encuentran vigentes hace más de once (11) y diez (10) años, respectivamente, en tal sentido, los argumentos del apelante no son suficientes para desvirtuar la decisión emitida por el órgano sancionador;

⁴ NIETO MARTÍN, Adán, La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas: Un Modelo Legislativo, Iustel, Madrid, 2008, págs. 145/175. Desde su perspectiva, adquiere gran relevancia el “defecto de organización” como elemento que permite afirmar que una persona jurídica es culpable conforme a Derecho. Así, la culpabilidad de la empresa por defecto de organización significa que no se han cumplido eficazmente las obligaciones de autorregulación que impone el Derecho, y donde no existan tales regulaciones, aquellas que imponen los códigos éticos o de conducta (obra citada, pág. 218).





Que, respecto al principio de razonabilidad, el mismo dispone que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido, según lo que se señala en el numeral 1.4 del artículo IV del TUO de la LPAG;

Que, el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece sobre la razonabilidad que, las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulta más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Respecto a ello, a través de la Resolución Directoral N° D000158-2024-CONADIS-DFS se aplicaron los criterios para el cálculo de la multa, entre los cuales se encuentra el análisis del beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, y el perjuicio económico causado; y, como consecuencia de referido análisis, se le impuso al apelante las multas bases para cada tipo infractor;

Que, conforme a las facultades de las que goza el CONADIS y atendiendo a que la vulneración normativa cometida por el apelante atenta contra el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, se evidencia que existe una debida proporción entre el medio empleado (la sanción) y el fin público tutelado (derecho a la accesibilidad al entorno físico), debido a que el incumplimiento por parte del apelante afecta directamente a las personas con discapacidad, a quienes se les limita el acceso a las instalaciones del Banco de la Nación, por lo que, la medida impuesta busca que se corrija el actuar de las entidad recurrente, dado que se debe comprender la real necesidad de las personas con discapacidad;

Que, de acuerdo con lo expresado, se evidencia que el recurso de apelación carece de argumentación y pruebas que permitan variar el sentido de lo resuelto en la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS, razón por la cual no resulta viable amparar lo solicitado por el apelante, correspondiendo declarar infundado su recurso de apelación;

Que, conforme lo establece el literal o) del artículo 10 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del CONADIS, aprobado mediante la Resolución de Presidencia N° D000119-2024-CONADIS-PRE, la Presidencia tiene la función de resolver los recursos administrativos en última instancia.

Con el visto bueno de la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con lo dispuesto en Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, aprobado por la Resolución de Presidencia



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”



N° D000119-2024-CONADIS-PRE; la Directiva N° D000002-2023-CONADIS-PRE, denominada “Normas para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS”, aprobada por la Resolución de Presidencia N° D000008-2023-CONADIS-PRE;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Banco de la Nación contra la Resolución Directoral N° D000209-2024-CONADIS-DFS, confirmando todos los extremos de la misma, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- DECLARAR agotada la vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- NOTIFICAR la presente Resolución al Banco de la Nación en el domicilio consignado en el expediente.

Artículo 4.- DISPONER la publicación de la presente Resolución en la Sede Digital del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (<https://www.gob.pe/CONADIS>).

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

SANDRA PILAR PIRO MARCOS

Presidenta

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
(DOCUMENTO CON FIRMA DIGITAL)

