

“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, 16 de Octubre del 2024

RESOLUCION DE PRESIDENCIA N° D000198-2024-CONADIS-PRE

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por el Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora contra la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS; la Nota N° D000502-2024-CONADIS-OAJ y el Informe N° D000524-2024-CONADIS-OAJ, emitidos por la Oficina de Asesoría Jurídica;

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 numeral 45.1 del artículo 45 de la LGPCD establece que la persona con discapacidad tiene derecho de trabajar, en igualdad de condiciones que las demás, en un trabajo libremente elegido o aceptado, con igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, y con condiciones de trabajo justas, seguras y saludables;

Que, asimismo, el numeral 49.1 del artículo 49 de la LGPCD dispone que las entidades públicas están obligadas a contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal. Asimismo, el numeral 49.2 del citado artículo establece que, previamente a toda convocatoria, las entidades públicas verifican el cumplimiento de la cuota del 5%, con independencia del régimen laboral al que pertenecen. La entidad pública que no cumpla con la cuota de empleo se





sujeta al procedimiento establecido en el Reglamento de la LGPCD, aprobado con Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP;

Que, la Dirección de Fiscalización y Sanciones, mediante Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS del 8 de agosto de 2024, sancionó al Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora con una multa equivalente a doce (12) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de la infracción contemplada en el literal c) del numeral 81.4 del artículo 81 de la LGPCD, referida al incumplimiento de la cuota de empleo de personas con discapacidad, calificada como muy grave, concordante con el artículo 95 del Reglamento de la LGPCD; notificada el 9 de agosto de 2024 con el Oficio N° D000498-2024-CONADIS-DFS;

Que, frente a esta decisión, el Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora interpuso recurso de apelación dentro del plazo establecido por ley, por lo que corresponde su admisión;

Que, de la revisión del recurso de apelación, la apelante solicita que la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS sea revocada y se declare su nulidad por la vulneración del debido procedimiento, el derecho a la defensa y el principio de predictibilidad administrativa al haberse omitido notificar a la Procuraduría Pública para que ejerza la defensa jurídica de la entidad, conforme lo establece la Constitución Política del Perú y el Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.

Que, asimismo, alega que se habría vulnerado el principio de tipicidad, toda vez que, no es suficiente imputar el incumplimiento de la cuota del 5% de personas con discapacidad, sin tomar en cuenta que la mayoría del personal fue nombrado antes de la entrada en vigencia de la norma que establece esta obligatoriedad, además consignan la bonificación del 15% sobre el puntaje final obtenido en la etapa de evaluación, no siendo su responsabilidad que no se hayan presentado personas con discapacidad a las postulaciones, y no pueden realizar un concurso exclusivo para personas con discapacidad a efectos de cubrir la cuota de empleo;

Que, sobre **la presunta vulneración del debido procedimiento, derecho a la defensa y el principio de predictibilidad administrativa**, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), referido al principio del debido procedimiento, establece que *“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; acceder al expediente; refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten”* (subrayado es agregado);





Que, asimismo, el inciso 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece como principio de la potestad sancionadora el Debido Procedimiento, el cual implica que *“No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”*;

Que, el artículo 20 del TUO de la LPAG desarrolla las modalidades de notificación y establece su orden de prelación, iniciando por la notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio y siguiendo por la notificación mediante telegrama, correo certificado, telefax; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado; entre otros;

Que, asimismo, la Ley N° 31170, Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificaciones electrónicas, establece en el numeral 3.1 del artículo 3 que las entidades de la administración pública implementan, en un plazo no mayor de doce meses a partir de la promulgación de la citada ley, los servicios digitales de la mesa de partes digital y notificación electrónica, los mismos que deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes, así como la prestación de los servicios públicos digitales señalados en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Gobierno Digital;

Que, además, el numeral 27.2 del artículo 27 del TUO de la LPAG establece que también, se tendrá por bien notificado al administrado a partir de la realización de actuaciones procedimentales del interesado que permitan suponer razonablemente que tuvo conocimiento oportuno del contenido o alcance de la resolución, o interponga cualquier recurso que proceda. No se considera tal, la solicitud de notificación realizada por el administrado, a fin que le sea comunicada alguna decisión de la autoridad;

Que, por su parte, el numeral 28.1 del artículo 28 del TUO de la LPAG precisa que las comunicaciones entre los órganos administrativos al interior de una entidad serán efectuadas directamente, evitando la intervención de otros órganos. Asimismo, el numeral 28.3 del citado artículo establece que cuando alguna otra autoridad u órgano administrativo interno deba tener conocimiento de la comunicación se le enviará copia informativa;

Que, además, entre otros principios que rigen la actuación general de la Administración Pública, se encuentra el debido procedimiento, que comprende una serie de garantías y derechos que tiene el administrado, entre estos, se encuentra el derecho a ser notificado. En ese contexto, la notificación tiene como finalidad que la realización de las actuaciones procedimentales sea de conocimiento del administrado, a efectos que este pueda ejercer su derecho de defensa, como parte de las garantías del debido procedimiento;





Que, sobre el particular, y conforme al marco normativo antes descrito, se advierte que desde el inicio del procedimiento sancionador, el órgano instructor ha previsto cumplir con las disposiciones contempladas en el TUO de la LPAG; esto es, realizar el emplazamiento de la notificación a través de la mesa de partes virtual del apelante, conforme se observa del Oficio N° D000067-2024-CONADIS-SDF del 5 de abril de 2024, obrante a fojas 237, en el que se precisa que dicho documento va dirigido con copia a la Procuraduría de la entidad, acto que cuenta con la confirmación de la recepción de la documentación remitida, tal como se observa a folios 237;

Que, conforme se puede apreciar a través del Oficio N° D000158-2024-HMA/DG-N° 061-2024-HNA/OAJ del 9 de abril de 2024, obrante a fojas 251, el Director General del Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora devuelve el Oficio N° D000067-2024-CONADIS-SDIS, indicando que se notifique a la Procuraduría de la apelante;

Que, mediante el Oficio N° D000498-2024-CONADIS-SDIS del 9 de agosto de 2024, obrante a fojas 317, se notificó al Procurador Público del Ministerio de Salud la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS, materia de apelación. Dicho documento fue recibido el mismo 9 de agosto de 202, según consta a fojas 318 el cargo de recepción por parte de la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud;

Que, de los actuados y de lo sustentado por la primera instancia, las afirmaciones de la apelante en este extremo, carecen de sustento, ya que conforme se ha precisado, al momento de realizar las notificaciones desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, se han señalado que las mismas fueron dirigidas con copia a la Procuraduría Pública de la entidad, por lo que, la Dirección de Fiscalización y Sanciones ha cumplido debidamente con realizar la notificación al apelante conforme a lo establecido del TUO de la LPAG, siendo responsabilidad del administrado ocuparse en trasladar internamente al órgano de defensa legal de la entidad para la tramitación correspondiente. Sin perjuicio de lo señalado, si bien el apelante alega que no se habría realizado la notificación, igualmente la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud presentó el escrito del 23 de mayo de 2024, mediante el cual se apersona y solicita que se declare la nulidad del procedimiento administrativo sancionador y autoriza la notificación, a través de dos correos electrónicos para que le trasladen todos los documentos emitidos en citado procedimiento administrativo. Sin embargo, a pesar de haber ejercido su derecho a presentar descargo, no acompañó medio probatorio alguno que acredite el supuesto perjuicio; es decir, se evidencia que la citada procuraduría hizo valer su derecho a contradecir el procedimiento administrativo, razón por la que este extremo del recurso debe ser desestimado;

Que, por consiguiente, el CONADIS ha cumplido con realizar las notificaciones válidamente al apelante en su domicilio real, con copia a su Procuraduría Pública, por lo que no se ha causado indefensión en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador, tampoco existe vulneración o menoscabo a su derecho de defensa, ya que la entidad recurrente, si bien ha reclamado inicialmente la supuesta falta de notificación a la Procuraduría, posteriormente hizo ejercicio de su derecho a presentar descargos y medios de prueba; por lo tanto, los argumentos





contenidos en este extremo no son suficientes para variar el sentido de lo resuelto y por lo tanto deben de ser desestimados;

Que, el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que por el Principio de Predictibilidad o de confianza legítima la autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables;

Que, conforme a lo dispuesto en la LGPCD, el CONADIS está premunido de las facultadas 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;

Que, conforme se ha mencionado precedentemente, el apelante ha tomado conocimiento del contenido de las actuaciones procedimentales, cumpliéndose de esta manera con la finalidad de comunicar con información veraz y completa, conforme lo exige tanto el principio al debido procedimiento, como el Principio de Predictibilidad establecido en el TUO de la LPAG;

Que, acorde con lo ya evaluado anteriormente el CONADIS ha cumplido con realizar las notificaciones válidamente al apelante en su domicilio real, con copia a la Procuraduría Pública la misma que ha sido de conocimiento del apelante, por lo que claramente se ha aplicado el principio de predictibilidad y de supremacía constitucional;

Que, en lo que respecta a la **vulneración del principio de tipicidad**, el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. En efecto, este principio exige dos condiciones, que la conducta atribuida se encuentra debidamente regulada y que este contemplada de manera precisa; es decir, describa la conducta que se pretende sancionar; de lo expuesto, se observa la conducta a sancionar que corresponde al incumplimiento de la cuota de empleo de personas con discapacidad; asimismo, existen normas sustantivas que ante su incumplimiento deviene en una consecuencia jurídica;

Que, en el presente caso, el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, la obligación para el cumplimiento de las normas de cuota de empleo y las demás establecidas en la LGPCD son de observancia obligatoria, pues la misma fue publicada el 24 de diciembre de 2012;





Que, asimismo, respecto al principio de Tipicidad es pertinente señalar que la Corte Superior de Justicia de Lima ha precisado la aplicación de los principios en el procedimiento sancionador señalando que, cuando un reglamento de infracciones y sanciones se promulga por mandato de una norma con rango de Ley, no se vulneran los criterios de legalidad ni de tipicidad, si se sanciona por una falta administrativa contenida en esa disposición reglamentaria. Agrega que, en un procedimiento administrativo sancionador no se infringen los principios de legalidad ni de tipicidad cuando la infracción que se imputa al administrado y por la cual se le impone una sanción, está tipificada en una norma que, si bien no tiene rango de ley, se emitió por mandato de una norma que si tiene rango de ley;

Que, es necesario precisar la distinción que existe entre el principio de legalidad y el principio de tipicidad. El primero, en sentido estricto, debe ser entendido como la reserva de ley, de modo que hace referencia al continente, mientras que el de tipicidad define el contenido. Esto último no supone que el principio de tipicidad agota su fundamento en el de legalidad, sino que, por el contrario, dicho principio se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes;

Que, por su parte, el Tribunal Constitucional considera el principio de tipicidad como un subprincipio de taxatividad que constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad, respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal;

Que, asimismo, respecto al argumento del apelante sobre la aplicación incorrecta de las normas técnicas, hay que enfatizar que, sobre la actividad de fiscalización en el ejercicio de la función fiscalizadora, el CONADIS está autorizado a actuar con discrecionalidad, lo que supone conducir el proceso de fiscalización con margen de libertad, pero, optando siempre por la decisión administrativa más conveniente para el interés público y dentro del marco de ley, compuesto por instrumentos normativos como la LGPCD y el Reglamento de la LGPCD, así como las disposiciones que regulan el procedimiento de fiscalización, como el principio de razonabilidad;

Que, a ello debemos agregar que conforme al principio de legalidad y a lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución, consideramos que el apelante atendiendo a que las normas son aplicables desde que entran en vigencia, este se encontraba obligado a iniciar las acciones pertinentes a fin de cumplir con la cuota de empleo; sin embargo, se evidencia que esto no ha sido cumplido ni mucho menos considerado por el apelante. Por lo expuesto, este extremo del recurso deviene en inconsistente por lo que debe ser desestimado;





Que, sobre el particular, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen 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;

Que, a mayor abundamiento, el profesor Cristian Guzmán Napurí¹ señala que la razonabilidad, en sentido estricto, implica que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados sean válidos y legítimos en un Estado de Derecho; si los fines de dichos actos de gravamen tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública es evidente que la misma viola el principio de preferencia por los derechos fundamentales y deviene en inconstitucional; sin embargo, dicha situación cambia cuando los mismos actos buscan tutelar los derechos fundamentales de los administrados frente al incumplimiento normativo por parte de las propias instituciones públicas, quienes están obligadas por ley a cumplir mandatos en pro y beneficio de aquellos a quienes tutela;

Que, en el presente caso, corresponde aplicar el principio de razonabilidad, contemplado en el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que establece que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción; f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. Al respecto, resulta preciso señalar que para la elaboración y emisión de la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS se realizó la correspondiente evaluación de los criterios de graduación de las multas y, en razón de ello, se impuso una multa equivalente a doce (12) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al administrado;

Que, conforme a las facultades que goza el CONADIS y atendiendo a que la vulneración normativa cometida por el apelante atenta contra el derecho de trabajo de las personas con discapacidad, se evidencia que existe una debida proporción entre el medio empleado (la sanción) y el fin público tutelado (derecho de trabajo), ya que el incumplimiento evidenciado por parte del apelante afecta directamente a las personas con discapacidad, por lo que, la medida impuesta busca

¹ GUZMAN NAPURÍ, Christian. «La Calle de las Pizzas o la Limitación Indebida de Derechos Fundamentales», En: Círculo de Derecho Administrativo - Boletín Electrónico CDA en Línea, Año 1, No. 3, Lima, marzo 2008, p. 2-11.





que se corrija el actuar de las entidades públicas, debido a que se debe comprender la real necesidad de las personas con discapacidad;

Que, siendo así, se verifica que tanto la autoridad instructora como sancionadora, en el presente procedimiento administrativo sancionador, han actuado conforme al ordenamiento jurídico vigente;

Que, resulta importante señalar que la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS ha valorado correctamente los descargos presentados y los argumentos vertidos por el administrado, pues fue emitida con arreglo a Ley, tomando en cuenta el marco normativo vigente que dispone el cumplimiento de la cuota de empleo para personas con discapacidad en entidades públicas;

Que, de acuerdo a lo expresado, se evidencia que el recurso de apelación interpuesto por el apelante carece de argumentación y pruebas que permitan variar el sentido de lo resuelto en la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS, razón por la cual no resulta viable amparar lo solicitado por el apelante, por lo que corresponde 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 Resolución de Presidencia N° D000119-2024-CONADIS-PRE, la Presidencia tiene la función de resolver los recursos administrativos en última instancia, quedando agotada así la vía administrativa de conformidad con la normativa vigente;

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

De conformidad con lo dispuesto en la 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 N° D000119-2024-CONADIS-PRE; la Directiva N° D000002-2023-CONADIS-PRE “Normas para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS”, ambas aprobadas por la Resolución de Presidencia N° D000008-2023-CONADIS-PRE;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora contra la Resolución Directoral N° D000211-2024-CONADIS-DFS, confirmando todos los extremos de la misma y, en consecuencia, **DESESTIMAR** la solicitud de nulidad de la citada Resolución Directoral, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.



“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”



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 a la Hospital de Apoyo Departamental María Auxiliadora y a su Procuraduría Pública en su 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)

