



**“LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA IMPLEMENTAR EL
PROCESO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIONES DEL CONADIS”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Jorge Cardó Velit

Sr. José Rojas Coronado

Sra. Rocío Yataco Carbajal

Asesor: Profesor Roger Merino Acuña

2017

A mis padres, Jorge e Isa, por su cariño y ejemplo de vida. A mi esposa y compañera Cecilia, por su amor, aliento constante en mis tareas y, sobre todo, por su paciencia. A mi hija Larita, que me da la fortaleza para seguir y es el motor que me inspira para ser cada día una mejor persona.

Jorge Cardó Velit

Dedicado a mi familia, por su apoyo y paciencia, que me permitieron lograr mi objetivo profesional.

José Rojas Coronado

A Dios por acompañarme en cada paso que doy en mi camino; a mis padres, Alicia y Hugo, por ser ejemplo de sabiduría y tenacidad; a mis hermanos, Liz y Cristhian, por su apoyo incondicional en todo momento.

Rocío Yataco Carbajal

Los autores del presente trabajo de investigación agradecen a la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico por los conocimientos impartidos y, en especial, al profesor Roger Merino Acuña, asesor de este trabajo, quien en todo momento tuvo una gran disposición a ayudar a la realización de la tesis que se fue afinando con sus aportes y comentarios.

Resumen ejecutivo

Las políticas públicas sobre el tema de la discapacidad han evolucionado en las últimas décadas, pasando de un modelo en el cual se entiende que estas personas deben ser objeto de políticas asistenciales y/o paternalistas, a uno en el cual se comprende a las personas con discapacidad como sujetos de derecho. Este cambio de paradigma responde a la consideración de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. A partir de dicho enfoque, las políticas ofrecidas y las respuestas brindadas a los problemas que enfrentan las personas con discapacidad pasan a ser pensadas y elaboradas -desde y hacia- el respeto de los derechos humanos.

Dentro de este nuevo enfoque, en el Perú se crea el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad, adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), al cual se le otorgó potestad fiscalizadora y sancionadora con el objetivo de corregir aquellas conductas que afecten los derechos de las personas con discapacidad, así como desalentar el incumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades públicas y privadas con las personas con discapacidad. Sin embargo, a pesar de contar con esta potestad fiscalizadora y sancionadora, hasta la fecha no se ha podido diseñar ni implementar medidas para su aplicación.

En este contexto, el presente trabajo formula lineamientos estratégicos para implementar la potestad fiscalizadora y sancionadora del Conadis. Para ello, realiza un análisis de la situación de la mencionada institución y de los problemas que ha afrontado y que no le han permitido ejercer sus funciones de fiscalización y sanción dispuestas en la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 2012) y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP (Mujer y Poblaciones Vulnerables 2014). A partir de este análisis, se plantean lineamientos y acciones estratégicas dirigidas a implementar las facultades de fiscalización y sanción del Conadis con el objeto de garantizar de mejor manera el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Índice

Índice de tablas	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Resumen ejecutivo	iv
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Planteamiento del problema	3
1. Justificación	3
2. Antecedentes.....	5
3. Preguntas de investigación.....	7
3.1 ¿Cómo podrían implementarse las facultades fiscalizadoras y sancionadoras del CONADIS a fin que puedan funcionar eficaz y eficientemente?	7
3.2 ¿Qué herramientas se necesitan para la implementación de dichas facultades?	7
4. Objetivo general.....	8
5. Objetivos específicos	9
Capítulo III. Marco teórico	10
1. Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas en materia de discapacidad	10
2. Gestión por procesos en la nueva gestión pública	12
3. Los fines del Procedimiento Administrativo Sancionador.....	14
Capítulo IV. Metodología	20
1. Entrevistas semi-estructuradas.....	20
1.1 Objetivo de las entrevistas	20
1.2 Identificación de los grupos de entrevistados	20
1.2.1 Grupo 1: Funcionarios públicos del Conadis.....	21
1.2.2 Grupo 2: Representantes de asociaciones de personas con discapacidad.....	21
1.2.3 Grupo 3: Expertos en discapacidad y procedimiento administrativo sancionador	21
2. Observación participativa	22

Capítulo V. Diagnóstico	23
1. Marco legal e institucional del Conadis.....	23
2. Organización y procesos del Conadis	27
3. Análisis de la función fiscalizadora del Conadis	30
4. Análisis de los principales problemas que tiene el Conadis para ejercer sus funciones de fiscalización y sanción	33
4.1 Problema 1: Falta de coordinación interinstitucional.....	34
4.2 Problema 2: Falta de marco normativo interno para el ejercicio de la potestad sancionadora del Conadis	36
4.3 Problema 3: Falta de claridad institucional que impulse la implementación de las facultades de fiscalización y sanción del Conadis	38
Capítulo VI. Propuesta de Lineamientos Estratégicos para la implementación de la potestad fiscalizadora y sancionadora del Conadis.....	40
1. Lineamiento 1: Coordinación interinstitucional para desarrollar la labor fiscalizadora y sancionadora del Conadis	40
1.1 Conformar mesa de trabajo para coordinar acciones multisectoriales y multinivel	40
1.2 Reuniones de trabajo trimestrales con gobiernos locales para realizar campañas conjuntas y adecuación de normas internas	40
1.3 Elaborar matriz de competencias en materia de discapacidad y tabla única de infracciones.....	41
1.4 Establecer mecanismos para la recepción de denuncias a nivel nacional	41
2. Lineamiento 2: Desarrollo normativo (procedimiento sancionador).....	42
2.1 Formular el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Conadis ..	42
2.2 Formular un Reglamento de Régimen de Incentivos.....	43
2.3 Formular la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis...	44
2.4 Implementar el Registro de Infractores	45
3. Lineamiento 3: Desarrollo organizacional del Conadis	41
3.1 Impulsar la implementación de la gestión por procesos y la organización institucional del Conadis	45
3.2 Formular el Plan Anual de Fiscalización	46
3.3 Impulsar la implementación del Registro de Denuncias por presuntas infracciones a la Ley N°29973.....	47
3.4 Realizar el diagnóstico sobre necesidades presupuestales y logísticas	47

Conclusiones y recomendaciones	49
1. Conclusiones	49
2. Recomendaciones	50
Bibliografía	51
Anexos	58
Nota biográfica	64

Índice de tablas

Tabla 1.	Comparación de modelos de gestión.....	13
Tabla 2.	Identificación de los grupos de entrevistados para la implementación de facultad fiscalizadora y sancionadora del Conadis.....	22
Tabla 3.	Matriz FODA	26
Tabla 4.	Personal de las Direcciones de Fiscalización con competencia nacional.....	32
Tabla 5.	Evolución presupuestal del Conadis.....	33
Tabla 6.	Superposición de competencias con otras entidades en la aplicación de la Ley N°29973.....	35
Tabla 7.	Matriz de lineamientos y acciones estratégicas.....	48

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Organigrama del Conadis	29
Gráfico 2.	Mapa de macroprocesos del Conadis	30
Gráfico 3.	Propuesta de mapa de macroprocesos del Conadis	46

Índice de anexos

Anexo 1.	Entrevistas a funcionarios del Conadis.....	59
Anexo 2.	Entrevista a representantes de asociaciones de personas con discapacidad	59
Anexo 3.	Entrevista a expertos en discapacidad y en el PAS	60
Anexo 4.	Propuesta de Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)	61
Anexo 5.	Recurso de reconsideración.....	62
Anexo 6.	Recurso de apelación.....	63

Capítulo I. Introducción

El presente trabajo de investigación titulado “Lineamientos estratégicos para implementar el proceso de fiscalización y sanciones del Conadis” ha sido elaborado con la finalidad de contribuir a salvaguardar y proteger los derechos de las personas con discapacidad en el Perú.

El Estado, mediante la promulgación de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 2012) y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 02-2014-MIMP (Mujer y Poblaciones Vulnerables 2014), otorgó al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), la potestad de ejecutar acciones de fiscalización y, de ser necesario, el inicio de procedimientos administrativos sancionadores, para corregir las conductas que merezcan una sanción, así como desalentar el incumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades públicas y privadas con las personas con discapacidad. Sin embargo, a pesar de existir dicho marco legal frente a la comisión de infracciones a la Ley General de la Persona con Discapacidad, hasta la fecha no se ha podido diseñar ni implementar medidas para su aplicación.

En el Perú, el 5,2% de la población nacional (1.575.402 personas) padecen de algún tipo de discapacidad o limitación física y/o mental (INEI 2015) y el 88,9% de las personas con discapacidad desconocen la existencia de algún tipo de normatividad para el reconocimiento y protección de sus derechos.

Teniendo en cuenta dicho contexto, los autores de la presente investigación consideran que es imperativo iniciar labores de fiscalización y sanción en salvaguarda de los derechos de las personas con discapacidad, a fin que las entidades públicas y privadas empiecen a tomar conciencia respecto de los derechos de dicho colectivo, y se les considere como un grupo de personas que pueden ejercer sus derechos y no solo como personas que buscan algún tipo de asistencialismo.

El presente trabajo de investigación está dividido en seis capítulos. En el primer capítulo se realiza la introducción del trabajo. En el capítulo segundo se expone el planteamiento del problema de la investigación, se presenta la justificación, se describen los antecedentes, se formulan las preguntas de investigación, las hipótesis y los objetivos del trabajo.

En el tercer capítulo se describen las bases teóricas de la investigación, enfatizando la importancia del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas en materia de discapacidad, el marco legal y doctrinario para la implementación de la gestión por procesos en el marco de la Nueva Gestión Pública, así como los fines del procedimiento administrativo sancionador. El capítulo cuarto desarrolla la metodología utilizada en la investigación, haciendo énfasis en las entrevistas semi estructuradas y en la observación participativa como métodos de recolección de datos necesarios para desarrollar la problemática planteada.

El quinto capítulo presenta un diagnóstico de la situación actual del Conadis, tanto del entorno interno como externo, y los principales problemas por los cuales la institución no ha podido ejercer sus funciones fiscalizadoras y sancionadoras. En el capítulo sexto se proponen tres lineamientos estratégicos referidos a la coordinación interinstitucional, el desarrollo normativo y el desarrollo organizacional, con sus correspondientes acciones estratégicas necesarias para la implementación de la potestad fiscalizadora y sancionadora del Conadis. Estos lineamientos y acciones se basan en el diagnóstico realizado y son factibles de ser ejecutados, garantizando que la propuesta se encuentre enmarcada en los objetivos estratégicos de la institución, hecho que facilitará su ejecución en el corto plazo. El trabajo finaliza con las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Justificación

Que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos parece ser una afirmación no factible de ser cuestionada actualmente. Dicha situación se ha generado como resultado de la lucha que el colectivo de personas con discapacidad ha llevado a cabo desde la década de los años setenta del siglo pasado, a través de la cual se ha venido reclamando que se les deje de considerar como objeto de políticas asistenciales (lo que no permitía comprender el grado de complejidad social de este fenómeno), para ser considerados como sujetos de derecho.

Las personas con discapacidad forman parte de los estratos más invisibles y excluidos de la población. Son víctimas frecuentes de múltiples y agravadas formas de discriminación que les impiden ejercer plenamente sus libertades y derechos básicos, como la igualdad ante la ley, la libertad de tránsito, el derecho al sufragio, a la educación, a la salud, entre otros.

En el Perú, de acuerdo a la “Primera Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad 2012” realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 2014), el 5,2% de la población nacional (1.575.402 personas, aproximadamente) padecen de algún tipo de discapacidad o limitación física y/o mental. Esta condición afecta, en mayor proporción, a la población de 65 y más años (50,4%) y de 15 a 64 años (41,3%).

Por otro lado, es importante señalar que en el año 2015, el INEI publicó el documento “Perú: Caracterización de las Condiciones de Vida de la Población con Discapacidad 2014” (INEI 2015), elaborado en base a la información obtenida en el año 2014 en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar (ENDES). Dicho documento da a conocer los diversos aspectos de las condiciones en las que se desarrollan las personas con discapacidad, contrastándola con la población sin discapacidad, de acuerdo a la información que a continuación se muestra sobre las diferencias en las condiciones de vida de ambos grupos:

- En el Perú 1.575.402 personas, es decir, el 5,2% de la población nacional, padecen de algún tipo de discapacidad. En el ámbito urbano es mayor porcentaje de población femenina que masculina con discapacidad (3,6% más); en tanto que en el área rural la diferencia por sexo es mínima (0,6%).

- La población de 65 y más años es la más afectada por la discapacidad (46,8%), y aquella menor de 15 años es la menos afectada (8,6%).
- Por condición de pobreza, aquellos con discapacidad (25%) son 2,4% más pobres que sus pares sin discapacidad (22,6%). La brecha entre ambos grupos es más notoria en Lima Metropolitana (3,1%). Por ámbito geográfico, se observa que en el área rural el porcentaje de población pobre con discapacidad es mayor que en el área urbana (44% y 17,5% para una y otra área).

La Defensoría del Pueblo (s.f.) considera persona con discapacidad a aquella «[...] con deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás. Esta situación de vulnerabilidad se relaciona con la ausencia de facilidades y condiciones adecuadas en el entorno social, así como con la existencia de prácticas y actitudes discriminatorias incorporadas en el funcionamiento cotidiano de la sociedad y del Estado».

Por ejemplo, entre los principales problemas que experimentan las personas con discapacidad, figuran los problemas de accesibilidad, especialmente en lugares públicos. Este segmento de la población presenta dificultades de ingreso y/o desplazamiento en establecimientos de salud (29,3%), paraderos (23,0%), mercados (21,3%), centros de rehabilitación (18,9%), bancos y entidades financieras (18,8%), entre los principales (INEI 2014).

Otro dato importante que presenta la “Primera Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad 2012” es que el 88,9% de las personas con discapacidad desconocen algún tipo de normatividad para el reconocimiento y protección de sus derechos en tanto que un 9,8% manifestó sí saber e identificar normas a su favor. Dentro de este total, los dispositivos legales más conocidos son la Ley de Atención Preferente a Discapacitados en Lugares Públicos (71,7%) y la Ley General de la Persona con Discapacidad (51,2%) (INEI 2014),

En atención a ello, y con la finalidad de salvaguardar y proteger dichos derechos, el Estado, a través del Conadis, ha considerado la necesidad de ejecutar acciones de fiscalización y, de ser necesario, el inicio de procedimientos administrativos sancionadores con el objetivo de corregir aquellas conductas que merezcan una sanción, así como desalentar el incumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades públicas y privadas con las personas con discapacidad. Sin embargo, a pesar de existir el marco legal que otorga la facultad sancionadora al Conadis frente

a la comisión de infracciones a la Ley General de las Personas con Discapacidad, hasta la fecha no se ha podido diseñar ni implementar medidas para su aplicación.

2. Antecedentes

En el Perú, el tratamiento legislativo en favor de las personas con discapacidad es relativamente reciente pues es a partir de la Constitución Política del año 1979 donde se empieza a tener una mirada más integral sobre la situación de las personas con discapacidad en el país.

La participación activa de las organizaciones de personas con discapacidad fue gravitante para la incorporación de los derechos de este segmento de la población en el texto constitucional. La Carta Magna de 1979 es la primera norma de rango constitucional de un país latinoamericano que reconoce los derechos de las personas con discapacidad. El espíritu de la misma se recoge en el artículo siguiente: «Artículo 19.- La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Las entidades que sin fines de lucro prestan los servicios previstos en este régimen, así como quienes tienen incapaces a su cargo, no tributan sobre la renta que aplican a los gastos correspondientes. Tampoco tributan las donaciones dedicadas a los mismos fines» (Asamblea Constituyente 1979).

El artículo 19 del texto constitucional fue la base para la posterior emisión de una primera generación de normas legislativas sobre discapacidad, gracias a las iniciativas particulares lideradas por organizaciones de personas con discapacidad¹. Una segunda generación de normas sobre discapacidad en el país se derivaría del marco que proporcionó la Constitución Política del año 1993, la cual consagra los derechos de las personas con alguna discapacidad o limitación, en particular los derechos de respeto a la dignidad, protección, atención readaptación, seguridad, al empleo y a la educación inclusiva de las personas con discapacidad.

La Carta Magna de 1993 facilitó la incorporación en la legislación nacional de los siguientes instrumentos y convenciones internacionales, tales como la Convención Interamericana para Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Resolución Legislativa N° 27484 de fecha 15 de junio de 2001 (Congreso de la

¹ Ley N°23285, Ley de Trabajo para Personas con Limitaciones Físicas, Sensoriales e Intelectuales (Congreso de la República, 1981); Ley N°24067, Ley de Promoción, Prevención, Rehabilitación y Prestación de Servicios al Impedido, a fin de Lograr su Integración Social (Congreso de la República, 1985); Ley N°24759, que Declara de Interés Social la Protección, Atención y Readaptación Laboral del Impedido (Congreso de la República, 1987).

República 2001), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados a través del Decreto Supremo N° 073-2007-RE, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 31 de diciembre de 2007 (Congreso de la República 2007).

El nuevo marco constitucional también ha sido la base para el desarrollo legal de una serie de dispositivos importantes, tales como la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 1998), la misma que también creó el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis). Dicha norma fue derogada por la actual Ley General de la Persona Con Discapacidad, Ley N° 29973 (Congreso de la República 2012).

La Ley N°29973, Ley General de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012, estableció que el Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) es el órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad. Este Consejo está constituido como un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), con autonomía técnica, administrativa, de administración, económica y financiera (Congreso de la República 2012).

El Conadis es el ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) y, en ese contexto, tiene como función esencial la formulación, planificación, dirección, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad, así como también la promoción y ejecución de campañas de sensibilización para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Asimismo, a través de la promulgación del Decreto Supremo N°001-2016-MIMP, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 09 de febrero de 2016 (Mujer y Poblaciones Vulnerables 2016), se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Conadis. Esta norma marca un importante hito en el impulso de la potestad sancionadora del ente rector, a través de la creación de la Dirección de Fiscalización y Sanciones, órgano de línea responsable del proceso de fiscalización y sanción; encargado también de efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación del avance en la implementación de las disposiciones legales comprendidas en la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y demás normas nacionales e internacionales en materia de discapacidad.

Este instrumento de gestión está alineado a la Ley General de la Persona con Discapacidad y su reglamento, en los que se expresa el cambio de paradigma sobre la discapacidad, pasando de una perspectiva médico asistencial, por la cual la persona con discapacidad era considerada como “beneficiaria” de prestaciones otorgadas por el Estado, a un enfoque de derechos humanos que visibiliza a la persona con discapacidad como sujeto de derecho, tanto en su titularidad como en su ejercicio.

3. Preguntas de investigación

3.1 ¿Cómo podrían implementarse las facultades fiscalizadoras y sancionadoras del Conadis a fin que puedan funcionar eficaz y eficientemente?

Las facultades fiscalizadoras y sancionadoras del Conadis podrían implementarse mediante lineamientos estratégicos que contengan tres componentes:

- Un componente de coordinación interinstitucional dirigido a fortalecer la articulación y coordinación entre el Conadis y otras entidades con competencias sobre discapacidad.
- Un componente normativo dirigido a la aprobación de dispositivos legales fundamentales para el cumplimiento de la función fiscalizadora del Conadis.
- Un componente organizacional y de gestión por procesos que permitirá orientar la gestión institucional al logro de resultados y específicamente a definir sus facultades de fiscalización y sanción, a través de acciones concretas que permitan su implementación.

3.2 ¿Qué herramientas se necesitan para la implementación de dichas facultades?

Las herramientas son las siguientes:

- Respecto a la coordinación interinstitucional, es necesario que esta entidad articule y alinee sus acciones con otras entidades del sector público. Para ello, el Conadis deberá planificar y ejecutar sus funciones de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas administrativos como entre los distintos niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continua para implementar las labores de fiscalización, así como determinar las infracciones que son recurrentes contra las personas con discapacidad, para poder responder a las demandas de este colectivo con eficiencia y de manera oportuna.

- Respecto al desarrollo normativo es necesario que se elaboren una serie de propuestas normativas para el desarrollo de las funciones de fiscalización y sanción. Se debe proponer una norma que regule el procedimiento administrativo sancionador desde la etapa de presentación de denuncias por los administrados hasta la etapa de la ejecución de la sanción administrativa. Asimismo, se deberá elaborar una norma que regule un régimen de incentivos, a fin de estimular, promover y reconocer a las entidades públicas y privadas que, por iniciativa propia, realicen actividades respetando los derechos de las personas con discapacidad; finalmente, se propone la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis para actualizarlo de acuerdo a los cambios normativos establecidos por el Decreto Legislativo N°1272², así como para concentrar en la Dirección de Fiscalización y Sanciones todo el procedimiento administrativo sancionador, desde el inicio hasta la ejecución de las sanciones.
- Respecto al componente organizacional es necesario orientar la gestión institucional hacia la gestión por procesos, para lo cual la Oficina de Planeamiento y Presupuesto deberá liderar el proceso de elaboración del Manual de Procesos de la institución a fin de integrar a todas las áreas del Conadis hacia el logro de los objetivos; asimismo, es fundamental definir las competencias al interior de la institución, toda vez que a la Dirección de Fiscalización y Sanciones, además de las funciones fiscalizadoras y sancionadoras, se le está añadiendo funciones de monitoreo y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la Ley N°29973, función que tendría que ser asumida por el órgano de línea normativo. Asimismo, para el inicio de dichas labores se requiere elaborar un plan de supervisiones a comienzos de año para que sea incluido en el Plan Operativo Institucional y así contar con los recursos humanos y presupuestarios que se requieren.

4. Objetivo general

Formular lineamientos estratégicos necesarios para la implementación de la facultad fiscalizadora y sancionadora del Conadis

Los lineamientos propuestos contienen las pautas de actuación de la Dirección de Fiscalización y Sanciones del Conadis para el cumplimiento de sus atribuciones legales e institucionales. Su finalidad es asegurar que toda actuación se desarrolle con la debida diligencia y oportunidad,

² Decreto Legislativo que modifica la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N°29060, Ley del Silencio Administrativo (Poder Ejecutivo, 2016).

sirviendo a la protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad y contribuyendo a la mejora del funcionamiento y posicionamiento del Conadis.

5. Objetivos específicos

- **Objetivo específico 1. Contribuir a sentar las bases de la gestión por procesos en el Conadis.** El presente trabajo constituye un insumo que contribuirá a definir planes y presupuestos necesarios para el desarrollo de las actividades de fiscalización y sanción en el marco de la gestión por procesos, que deberán ser ejecutadas por Conadis a través de la Dirección de Fiscalización y Sanciones.
- **Objetivo específico 2. Contribuir a elaborar del marco legal institucional que implemente las funciones de fiscalización y sanciones.** En el presente trabajo se identifican los dispositivos normativos fundamentales para que el Conadis pueda desarrollar sus funciones de fiscalización y sanción, así como el alcance y orientación que deben tener estos dispositivos.
- **Objetivo específico 3. Proponer estrategias para mejorar los procesos de fiscalización y sanciones.** La política de integración a las personas con discapacidad muestra que debe existir la capacidad de generar sensibilización y conciencia en el ciudadano a fin que respete y no vulnere los derechos de la persona con discapacidad. Por ello, las estrategias de fiscalización y sanciones tendrán que estar alineadas con la promoción de los derechos de la persona con discapacidad, así como incentivar su cumplimiento mediante herramientas que permitan un régimen de fiscalización rápido y sencillo, y que, en caso existan sanciones, éstas pueden ser de rápida ejecución y sistematización.

Capítulo III. Marco teórico

1. Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas en materia de discapacidad

Las políticas públicas en materia de discapacidad han presentado una evolución notable desde mediados del siglo XX; este movimiento se puede explicar en paralelo a la evolución de las conceptualizaciones sobre la discapacidad, desde un modelo basado en la caridad y caracterizado por la invisibilidad, hasta los planteamientos actuales que enfocan el fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos y no discriminación (Jiménez y Huete 2009).

Además, desde que se crearon las primeras asociaciones representativas de las personas con discapacidad en la década 1960, éstas se han distinguido por su participación crecientemente activa en el diseño y gestión de los recursos y servicios derivados de los sucesivos avances en las políticas sociales sobre discapacidad (Jiménez y Huete 2009).

Es así que estas asociaciones han logrado poner en agenda nacional e internacional el tema de la discapacidad para ser considerado un componente fundamental al momento de diseñar políticas públicas. Así, por ejemplo, instrumentos relevantes de la Organización de las Naciones Unidas, tales como la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975), las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1996), el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (1982), y sobre todo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), han podido establecer cuatro principios generales de políticas en favor de las personas con discapacidad: igualdad de oportunidades, accesibilidad a los servicios, no discriminación y autonomía personal.

El Perú, desde la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, se ha asumido un modelo centrado en las personas; es decir, el respeto de sus derechos y el fomento de su independencia y autonomía por el cual se ha abandonado el modelo asistencialista, lo que ha permitido que las personas con discapacidad gocen de igualdad de oportunidades y sean incluidos socialmente. En este nuevo modelo, es la sociedad la que debe hacer las adecuaciones para incluir a las personas con discapacidad, eliminando barreras y evitando restricciones que impiden a las personas con discapacidad estar en igualdad de condiciones con las demás.

En este contexto, la principal consecuencia normativa de esta tendencia internacional en el país es la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 2012), que se ha inspirado en el nuevo paradigma de la discapacidad antes mencionado, así como en los principios y orientaciones establecidos en los instrumentos internacionales, teniendo como base el respeto de los derechos humanos y su promoción, así como la concepción y construcción de una sociedad inclusiva y respetuosa de la diversidad, con las consecuencias sociales y culturales que de ello se derivan³. Consecuentemente, el rol del Estado es ser agente activo en la promoción de este cambio de paradigma social y cultural, basado en la libertad y la corresponsabilidad, de tal manera que se pueda avanzar progresivamente a un enfoque de promoción de aquellas capacidades de las personas con discapacidad que les permitan defender sus intereses con la mayor autonomía e independencia posible, así como participar de manera efectiva e integral en una sociedad respetuosa de la diversidad.

En la experiencia comparada, se observa también el desarrollo del marco legal para proteger los derechos de las personas con discapacidad. Un ejemplo importante es el caso de Costa Rica, cuya legislación⁴ declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes⁵ y establece definiciones para la igualdad de oportunidades; la equiparación de oportunidades; la discapacidad; organización de personas con discapacidad; las ayudas técnicas; los servicios de apoyo; las necesidades educativas especiales; y la estimulación temprana. La discapacidad es definida como cualquier deficiencia física, mental o sensorial que limite, sustancialmente, una o más de las actividades principales de un individuo⁶.

Desde un enfoque garantista, la ley costarricense establece que cuando, por cualquier razón o propósito, se trate o utilice el tema de la discapacidad éste debe presentarse reforzando la dignidad e igualdad entre los seres humanos. Ningún medio de información debe emitir mensajes estereotipados ni menospreciativos en relación con la discapacidad. Las organizaciones de personas con discapacidad deben ser consultadas sobre este tema. La ley dispone, asimismo, que las instituciones públicas y las privadas que brinden servicios a personas con discapacidad y a sus familias deben proporcionar información veraz, comprensible y accesible en referencia a la discapacidad y los servicios que presten.

³ Artículo 4. Principios rectores de las políticas y programas del Estado (Congreso de la República, 2012).

⁴ Ley N°7600 del 18 de abril de 1996 (Cornell University ILR School, s.f.).

⁵ Artículo 1 de la Ley N°7600 (Cornell University ILR School, s.f.).

⁶ Artículo 1 y 2 de la Ley N°7600 (Cornell University ILR School, s.f.).

Finalmente, es preciso señalar que es necesario que las políticas no busquen solo establecer regímenes especiales, paralelos o asistenciales para las personas con discapacidad sino que, para lograr una efectiva inclusión social, el Estado debe centrar sus acciones en la igualdad de oportunidades.

2. Gestión por procesos en la nueva gestión pública

Otro pilar de la presente investigación es la gestión por procesos en el marco de la nueva gestión pública. La nueva gestión pública es un enfoque de gestión que pretende que la administración pública sea eficiente y eficaz, es decir, una administración que brinde a los ciudadanos un servicio de calidad, ya que ellos son el fin último de las actividades del sector público. Para ello se deben realizar reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, rediseñar o mejorar los procesos, y a una mayor autonomía en la gestión.

Es decir, la nueva gestión pública enfatiza la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental (Leeuw 1996:92-102), así como en los instrumentos políticos y sus programas para alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios. Es necesario precisar que la gestión por procesos es un componente esencial de la nueva gestión pública, ya que va a permitir la eficacia y el impacto de las políticas del sector público.

Así, mientras el modelo clásico de gestión por funciones se basa en el funcionamiento de la entidad de forma vertical, sin apreciar el servicio al cliente y cuya mayor preocupación es cumplir las funciones desde una perspectiva legalista, la gestión por procesos permite gestionar de forma horizontal, en un proceso en el que pueden intervenir personas de distintas direcciones de la administración pública y se gestiona en base a indicadores, aspecto que logra tener en cuenta las necesidades del ciudadano. A continuación, se detallan las diferencias que se presentan entre la gestión por funciones y la gestión por procesos:

Tabla 1. Comparación de modelos de gestión

Gestión por funciones	Gestión por procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Se describen las funciones que se ejecutan dentro de la entidad, agrupadas por similitud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se describen los grupos de actividades que se ejecutan para la obtención del producto o servicio o parte de ellos.
<ul style="list-style-type: none"> • Las funciones similares se ejecutan por personal agrupado en áreas o departamentos liderados por un jefe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades se describen por grupos de trabajo (procesos) los cuales generan productos o servicios concretos y medibles.
<ul style="list-style-type: none"> • Las responsabilidades por la ejecución de las funciones recaen en el jefe de un departamento o área. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las responsabilidades recaen en el líder de cada proceso.
<ul style="list-style-type: none"> • Se pierde la visión y el foco de los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades están totalmente enfocadas en el servicio a obtener.
<ul style="list-style-type: none"> • Las prioridades se dan para las actividades de un área o dirección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las prioridades se dan en función al ciudadano.
<ul style="list-style-type: none"> • Tiempos de ejecución se demora producto de las barreras organizacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempos de ejecución en función a objetivos y exigencias de la administración.
<ul style="list-style-type: none"> • Poca agilidad para adaptarse a cambios en el entorno de la administración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agilidad para adaptación a cambios en el entorno de la administración.

Fuente: Bravo, 2013; Hiptass *et al.*, 2013; Castillo, 2003; Alarcón *et al.*, 2016

Elaboración: Propia, 2017.

Teniendo claro los conceptos de gestión por funciones y gestión por procesos se puede dar una definición objetiva y precisa: la gestión por procesos es una forma de gestión que busca el agrupamiento ordenado de actividades de tal manera que las decisiones públicas al interior del proceso produzcan un resultado con valor agregado para el ciudadano.

Considerando lo señalado en el párrafo precedente se puede afirmar que el Perú ha establecido una serie de normas que buscan dinamizar la gestión pública en la perspectiva de esta nueva forma de administración. Es así que la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Peruano publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de enero de 2002 (Congreso de la República 2002), tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. De esta forma, la gestión por procesos constituye el tercer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N°004-2013-PCM, publicado el 08 de enero de 2013 (PCM 2013).

Asimismo, cabe precisar que existen tres tipos de procesos dentro de las organizaciones: los estratégicos, los operativos o misionales y los de apoyo o soporte. Los procesos estratégicos son aquellos que definen y controlan las políticas, los objetivos, las metas y las estrategias de la

organización. Asimismo, este tipo de procesos están relacionados con la planificación, el desarrollo de la visión, la misión y los valores de la organización. De allí proceden las directrices y límites al resto de los procesos de la organización; por lo tanto, este proceso afecta e impacta en la entidad. En relación a los procesos misionales, responden a la razón de ser de la entidad e impactan directamente al proceso de fiscalización y sanción. En este proceso interactúa con el gobierno nacional, regional y local, asimismo con los empresarios y la sociedad civil. Por otro lado, los procesos de soporte son todos aquellos que proporcionan los recursos necesarios y apoyan al desarrollo de los procesos misionales de la entidad (Servir 2014).

Teniendo en cuenta lo señalado en los párrafos precedentes se colige que la gestión por procesos constituye así una efectiva estrategia de gestión porque fortalece la capacidad para lograr resultados, superando las barreras de una estructura organizacional de tipo funcional como la que cuenta actualmente el Conadis.

3. Los fines del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador tiene que cumplir dos objetivos. Primero, debe constituirse en un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, ya que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar si se ha cometido un ilícito; segundo, es el medio que asegura al presunto infractor ejercer su derecho de defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable, y controlando la actuación inquisitiva de la Administración (Morón 2011).

Por otro lado, es preciso señalar que para cumplir la potestad sancionadora de la Administración, en los últimos años en nuestro país se han emitido normas mediante las cuales las multas y sanciones se han incrementado aceleradamente en un período bastante corto de tiempo. Un ejemplo de ello son las normas en materia de tránsito y transporte⁷.

⁷ En materia tránsito, la sanción por conducir con exceso de velocidad se ha incrementado del 12% al 18% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT); asimismo, la multa por conducir un vehículo que no cuente con el certificado de aprobación de inspección técnica vehicular se ha incrementado del 12 % al 50% de la UIT. En materia de transporte, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha ido incrementado las multas, modificando el Reglamento de Servicio de Taxi Metropolitano regulado por la Ordenanza N°1684 y la Ordenanza N°1599 que regula la Prestación del Servicio de Transporte Público Regular de personas en Lima Metropolitana; así la infracción por prestar el servicio sin contar con la autorización de servicio se ha incrementado de 1 UIT a 4 UIT por la Ordenanza N°1974. Este incremento del porcentaje de la multa ha ocasionado que algunas entidades municipales incrementen la imposición de multas por dichas infracciones, por ejemplo, la imposición de la infracción por conducir con exceso de velocidad se ha incrementado en la Municipalidad de Ascope, Huarochirí, la Municipalidad Provincial del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En dicho contexto, es preciso definir el alcance que debe tener la potestad sancionadora del Estado, teniendo en consideración la necesidad de disuadir conductas infractoras pero, al mismo tiempo, el respeto a las garantías procedimentales de los administrados.

Así, se debe partir de la premisa que la potestad sancionadora del Estado tiene como fin corregir las conductas ilícitas de los administrados. El cumplimiento de esta finalidad está directamente relacionado con la determinación racional del monto de la multa a imponer, la cual no debe ser muy baja, de modo que no cumpla con su función disuasiva de conductas infractoras, pero tampoco debe ser muy alta a fin de que no afecte irracionalmente las actividades que realizan los operadores privados (Morón 2011). En ese sentido, se afirma que «La interposición de multas continuas y desmesuradas genera que algunas empresas evalúen si los beneficios que obtienen por el desarrollo de sus actividades económicas compensan el pago de dichas multas. Ello desincentiva el ingreso de nuevos operadores al mercado y facilita la salida de algunos otros, con la consecuente disminución de la competencia y aumento de los precios» (Yabar 2014).

Por lo señalado y para cumplir la potestad sancionadora, se deben respetar los principios establecidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Comisión Permanente del Congreso de la República 2001) para resguardar el derecho de los administrados. Principios como el de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y tipicidad⁸ son fundamentales al momento de limitar la actuación de la Administración Pública,

⁸ «Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
2. Debido procedimiento.- 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.
3. Razonabilidad.- 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.
4. Tipicidad.- 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. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas

tomando en cuenta que las entidades tienen cierto margen de discrecionalidad al momento de establecer sanciones, y esta discrecionalidad no puede convertirse en arbitrariedad.

Uno de los principios más importantes que se debe tener en cuenta es el de razonabilidad, por el cual las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, tomando en cuenta criterios relevantes como la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, las circunstancias de la comisión de la infracción, el beneficio ilegalmente obtenido y la presunción de licitud, entre otros. Justamente, este principio busca «[...] delimitar el ámbito de discrecionalidad con que cuenta la Administración al momento de individualizar la sanción a aplicarse» (Morón 2011).

El principio de razonabilidad comprende tres exigencias, las que se constituyen como mecanismos para determinar si una determinada decisión es proporcional y, por ende, válida. La primera exigencia es la de la adecuación de la decisión, es decir, determinar si la restricción impuesta resulta idónea para alcanzar la finalidad perseguida. La segunda es la exigencia de necesidad, es decir, se refiere a determinar si aparte de la restricción u obligación impuesta, no existe otra medida igualmente efectiva y adecuada que suponga una menor restricción. La última exigencia es la de proporcionalidad en sentido estricto, es decir, se refiere a la determinación de si la carga o la limitación impuesta son razonables o proporcionales en comparación con la finalidad perseguida (Guzmán 2011).

Además, de la aplicación del principio de razonabilidad, para evitar un sobre desincentivo de las actividades económicas de los ciudadanos, la administración debería utilizar métodos preventivos de persuasión y coordinación en sustitución del uso de mecanismos de castigo y sanción para lograr el cumplimiento efectivo de la ley a su cargo. Las herramientas coercitivas solo se utilizarán como último recurso.

Efectivamente, la administración debería tener un enfoque más preventivo de tal forma que se evite llegar a la sanción debido a las buenas prácticas de los administrados. Este enfoque se puede alcanzar a través de un régimen de incentivos para que los administrados cumplan la

o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras» (Comisión Permanente del Congreso de la República, 2001).

normativa o actividades de concientización y difusión que logren la internalización de los deberes ciudadanos en los administrados. El régimen de incentivos y buenas prácticas de los administrados ha sido aplicado por algunas entidades en el Perú, como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)⁹. Mediante el Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental, se busca promover una cultura de mayor prevención y remediación de los impactos negativos generados en el ambiente. Mediante las Buenas Prácticas Ambientales se busca el cumplimiento de la normativa y/o compromisos de instrumentos de gestión ambiental.

Los incentivos son beneficios que permiten a la autoridad administrativa fomentar en los administrados la implementación de medidas o procesos destinados a prevenir y/o reducir en mayor medida impactos negativos de la comisión de una infracción. A través de la aplicación de incentivos se estimula, promueve y reconoce a los administrados que, por iniciativa propia, realicen actividades sostenibles que permitan prevenir o reducir la comisión de infracciones. Las buenas prácticas se refieren así a toda experiencia que se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecúan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también toda experiencia que ha arrojado resultados positivos.

Otro aspecto importante en el procedimiento administrativo sancionador es determinar la responsabilidad administrativa sancionadora. La teoría de la responsabilidad subjetiva supone que se debe evaluar la culpabilidad o intencionalidad del sujeto infractor; es decir, que la responsabilidad del infractor dependerá en la medida que el hecho perjudicial provenga de su culpa o dolo. Por lo contrario, la teoría de la responsabilidad objetiva prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad o intencionalidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido (Baca 2010).

Al respecto, el numeral 230.8¹⁰ de la Ley N°27444, Ley de Procedimiento Administrativo General antes de la publicación del Decreto Legislativo N°1272, consagraba el principio de causalidad, que se limitaba a exigir que la responsabilidad recaiga sobre el autor de la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable. En consecuencia, la culpabilidad era innecesaria para que un sujeto se haga acreedor de una sanción administrativa, no exigiendo en

⁹ Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales (RBPA), aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA/CD (OEFA, 2014b); Reglamento del Régimen de Incentivos (RI), aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA/CD (OEFA, 2014a).

¹⁰ «8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable» (Comisión Permanente del Congreso de la República, 2001).

ningún lugar la evaluación del dolo o culpa del sujeto infractor como requisito para castigar. Sin embargo, esta postura ha variado al incluirse como uno de los principios de la potestad sancionadora a la culpabilidad¹¹, es decir, la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

En el Perú el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección a las personas con discapacidad se encuentra previsto en los artículos 80 al 85 de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 2012), la misma que, ha sido reglamentada por el Decreto Supremo N°002-2014-MIMP (Mujer y Poblaciones Vulnerables 2014), siendo los artículos 90 al 117 los que regulan las infracciones y el procedimiento administrativo sancionador, estableciendo además la escala de multas que se impone a las instituciones o entidades del Estado, empresas del sector privado y personas naturales. La citada ley clasifica a las infracciones en leves, graves y muy graves. Además, las sanciones pueden ser de cinco tipos: sanción de amonestación; suspensión temporal sin goce de haber por un mes; suspensión sin goce de haber hasta por doce meses; destitución del cargo, y multas.

La autoridad sancionadora del Conadis, al momento de evaluar la responsabilidad administrativa del sujeto infractor, deberá evaluar la intencionalidad (dolo) o la negligencia del sujeto infractor, ya que la Ley N°29973 no estableció la responsabilidad administrativa objetiva.

Conforme al Reglamento de la Ley, para graduar la sanción a imponerse debe observarse el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora previamente analizado, así como la conducta procedimental del infractor. En caso de que las infracciones continúen, debe imponerse una sanción mayor a la previamente impuesta conforme a los términos establecidos en el numeral 7 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Mujer y Poblaciones Vulnerables 2014). Procederá la atenuación de la responsabilidad ante la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, de conformidad con el artículo 236-A de la mencionada ley. Finalmente, es preciso señalar que según la Ley N°29973, el monto recaudado por concepto de las multas por el incumplimiento de la presente ley es destinado exclusivamente para financiar programas

¹¹ «10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva» (Comisión Permanente del Congreso de la República, 2001).

y campañas en beneficio de la persona con discapacidad, así como para la fiscalización de las obligaciones contenidas en la Ley¹².

Como parte de la investigación, se han revisado experiencias internacionales relacionadas al tema a investigar. Por ejemplo, la Ley N° 19.284 de Chile¹³ contempla sanciones administrativas y penales por la infracción de sus disposiciones. En cuanto al procedimiento, señala que toda persona que por causa de un acto u omisión arbitraria o legal sufra discriminación o amenaza en el ejercicio de sus derechos y beneficios legales, podrá acudir ante un juez de policía local para que adopte las providencias que aseguren o restablezcan el derecho afectado. Las sanciones administrativas consisten en multas (de una a tres unidades tributarias mensuales) y, en caso de reincidencia, se duplicarán. La reincidencia es causal de exclusión del Registro Nacional de Discapacidad¹⁴ si el sancionado estuviere inscrito en él. Los juzgados de policía locales deben comunicar al Registro Nacional de Discapacidad las sentencias ejecutoriadas que condene a una persona natural o jurídica por infracciones en materia de la ley sobre discapacidad¹⁵.

¹² Artículo 84 de la Ley N°29973 (Congreso de la República, 2012).

¹³ Ley 19.284 del 05 de enero de 1984, Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad (Congreso Nacional de Chile, 1994).

¹⁴ Artículo 47 de la Ley 19.284 «Artículo 47.- El Registro Nacional de la Discapacidad deberá:

1. Inscribir a las personas con discapacidad que lo solicitaron y que acompañen el correspondiente certificado emitido por la respectiva Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez;
2. Inscribir a las personas naturales o jurídicas y a las organizaciones de rehabilitación, productivas, educativas, de capacitación, de beneficencia, gremiales, sindicales y en general, a todas las personas que se desempeñen o se relacionen con personas con discapacidad. Dichas personas deberán acompañar los instrumentos que acrediten su existencia legal;
3. Registrar las sanciones por infracciones a la presente ley cometidas por las personas a que se refiere el número 2 precedente;
4. Remitir la información que le sea requerida por los organismos públicos;
5. Otorgar las credenciales de inscripción y los certificados que determine el reglamento, y
6. Cancelar la inscripción de las personas señaladas en los números 1 y 2 cuando así lo requiera el Ministerio de Planificación y Cooperación o la respectiva Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez.

Todas las personas que impetren derechos en conformidad con la presente ley deberán estar inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad» (Congreso Nacional de Chile, 1994).

¹⁵ Informe “Los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Legislación Comparada” (Mujica, 2003).

Capítulo IV. Metodología

El presente trabajo emplea la metodología cualitativa pues esta permite un análisis profundo y minucioso de la información, siendo además muy flexible para el proceso de recolección de los datos e identificación de hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación (Rodríguez *et al.* 1996). También se eligió esta metodología porque permite ubicar la perspectiva en la propuesta del enfoque participativo, específicamente en la sistematización de las experiencias, presentándose explicativa, crítica y alternativa. Por ello, es importante destacar que los componentes y las características propias de la investigación cualitativa permiten precisar y analizar las experiencias pasadas y presentes de los principales actores de la perspectiva de la discapacidad y la función fiscalizadora del Conadis.

Los métodos utilizados son las entrevistas semi-estructuradas y la observación participativa.

1. Entrevistas semi-estructuradas

En las entrevistas semi-estructuradas el entrevistador lleva una pauta o guion con los temas a cubrir, los términos a usar y el orden de las preguntas (Ñaupas *et al.* 2011); se hacen preguntas abiertas dando oportunidad a recibir más matices de la respuesta, permitiendo ir entrelazando temas y con posibilidades de repreguntar. De esta forma, se busca sacar el máximo provecho y conocimiento de los entrevistados.

Así se elaboró un cuestionario de preguntas para cada grupo de entrevistados, determinando la información que se esperaba conseguir así como sus opiniones acerca del tema de investigación.

1.1 Objetivo de las entrevistas

Conocer los puntos de vista de los tres grupos de entrevistados en relación al problema planteado que se pretende solucionar mediante el presente trabajo de investigación.

1.2 Identificación de los grupos de entrevistados

Se ha seleccionado a 12 personas identificadas con la problemática de la discapacidad en el Perú, desde diferentes posiciones: Funcionarios del Conadis, representantes de asociaciones de

personas con discapacidad, expertos en discapacidad y expertos en el procedimiento administrativo sancionador.

1.2.1 Grupo 1: Funcionarios públicos del Conadis

- Funcionario de la Presidencia del Conadis.
- Funcionario de la Dirección de Fiscalización y Sanciones del Conadis.
- Funcionario de la Dirección de Políticas en Discapacidad del Conadis.
- Subdirector de Infracciones y Sanciones del Conadis.

La información producto de estas entrevistas permitió elaborar el diagnóstico institucional e identificar los problemas por los cuales no se ha podido aun implementar la facultad fiscalizadora y sancionadora del Conadis. Asimismo, dichas entrevistas han servido como insumo para elaborar la propuesta de lineamientos que buscan resolver los problemas identificados.

1.2.2 Grupo 2: Representantes de asociaciones de personas con discapacidad

- Presidente de la Confederación Nacional de Personas con Discapacidad del Perú (Confenadip).
- Presidente de la Organización No Gubernamental (ONG) Sociedad y Discapacidad (Sodis).
- Representante de la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad de Puente Piedra.
- Presidente de la Unión Nacional de Ciegos del Perú.

La entrevista a representantes de la sociedad civil permitió conocer los problemas que afrontan las personas con discapacidad en relación a la accesibilidad urbana y arquitectónica, así como los problemas que enfrentan al acudir a las entidades privadas y públicas. La información recogida en estas entrevistas ha contribuido a la realización del diagnóstico institucional y la identificación de los problemas para implementar la facultad fiscalizadora y sancionadora.

1.2.3 Grupo 3: Expertos en discapacidad y procedimiento administrativo sancionador

- Presidente en el Perú de Sense International.
- Consejero del Conadis en representación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Consejero Nacional de la Organización Mundial de la Discapacidad.

- Director de Evaluación y Sanciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran).

Este grupo de expertos fortaleció la validación de la hipótesis de trabajo así como las soluciones que se están planteando a los problemas presentados, a través de la propuesta de lineamientos estratégicos.

Tabla 2. Identificación de los grupos de entrevistados para la implementación de facultad fiscalizadora y sancionadora del Conadis

Grupos de entrevistados	Participantes	Temas abordados
Funcionarios Públicos del Conadis	Funcionario de la Presidencia del Conadis. Funcionario de la Dirección de Fiscalización y Sanciones del Conadis. Funcionario de la Dirección de Políticas en Discapacidad del Conadis. Subdirector de Infracciones y Sanciones del Conadis.	Alcance del problema. Diagnóstico institucional. Problemas para la implementación de facultad fiscalizadora y sancionadora. Propuesta de lineamientos.
Representantes de asociaciones de personas con discapacidad	Presidente de la Confederación Nacional de Personas con Discapacidad del Perú (Confenadip). Presidente de la ONG Sociedad y Discapacidad (Sodis). Representante de la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad de Puente Piedra. Presidente de la Unión Nacional de Ciegos del Perú.	Accesibilidad urbana y arquitectónica. Diagnóstico institucional. Problemas para la implementación de facultad fiscalizadora y sancionadora.
Expertos en discapacidad y procedimiento administrativo sancionador	Presidente en el Perú de Sense International. Consejero del Conadis en Representación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Consejero Nacional de la Organización Mundial de la Discapacidad. Director de Evaluación y Sanciones de Sutran.	Hipótesis de trabajo. Propuesta de lineamientos.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

2. Observación participativa

Es un método de recolección de datos también conocido como observación interna o activa, a través de la cual el investigador selecciona un grupo o colectivo de personas y participa con ellas en sus actividades cotidianas con mayor o menor grado de implicación (Rodríguez *et al* 1996). Su finalidad es obtener información específica sobre ese grupo o población y, en lo concreto, pretende descubrir las pautas de conducta y comportamiento. Así, este método permite

captar no sólo los fenómenos objetivos y manifiestos, sino también el sentido subjetivo de muchos comportamientos sociales del grupo investigado.

Se ha aplicado este método de recolección de datos en el presente trabajo de investigación debido a las facilidades existentes para acceder a la información, toda vez que uno de los integrantes del grupo que elabora la presente investigación se encuentra trabajando en Conadis desde agosto de 2016, participando directamente en grupos de trabajo intersectoriales que han venido formulando políticas y normas en favor de las personas con discapacidad.

Capítulo V. Diagnóstico

1. Marco legal e institucional del Conadis

El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) se crea con la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, como organismo público descentralizado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh), con la finalidad de establecer el régimen legal de protección, de atención de salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención, para que la persona con discapacidad alcance su desarrollo e integración social, económica y cultural, previsto en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República 1998).

Posteriormente, a través del Decreto Supremo N°001-2007-MIMDES (publicado el 23 de febrero del 2007) se dispuso la fusión, por absorción, del Conadis al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) (antes Promudeh) como un órgano de línea denominado Dirección General de la Persona con Discapacidad (Mujer y Desarrollo Social 2007a), reflejándose en la estructura orgánica del Sector, aprobada por el Decreto Supremo N°006-2007-MIMDES, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (publicado el 22 de junio del 2007) (Mujer y Desarrollo Social 2007b).

El 24 de diciembre del 2012 se promulga la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 2012), la cual establece en su artículo 63 que el Conadis es un órgano nacional especializado en cuestiones relativas a la discapacidad y está constituido como un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), con autonomía técnica, administrativa, de administración, económica y financiera, y como pliego presupuestario.

El Conadis cuenta con el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2018, aprobado por Resolución de Presidencia N°051-2016-CONADIS/PRE del 04 de julio de 2016 (Conadis 2016a), el cual define los objetivos, acciones, metas e indicadores institucionales de la entidad. En particular, es preciso señalar que dicho plan ha tomado en consideración los lineamientos y estructura del Plan Estratégico Multianual (PESEM) 2013-2016 del MIMP y en particular, su

visión sectorial¹⁶, de conformidad con lo establecido en la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico¹⁷.

En concordancia con la visión sectorial, el Conadis tiene como misión «Ejercer la rectoría en materia de discapacidad, articulando esfuerzos multisectoriales e intergubernamentales, para garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las personas con discapacidad», para lo cual plantea los siguientes objetivos estratégicos: a) Fortalecer la gestión institucional, b) Optimizar la articulación de acciones intersectoriales e intergubernamentales en favor de los derechos de las personas con discapacidad, c) Fortalecer las relaciones con la sociedad civil e instituciones nacionales e internacionales y d) Contribuir a la inclusión económica, social, política, cultural y tecnológica de las personas con discapacidad; todo ello, con la finalidad de lograr que en el Perú las personas con discapacidad ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin discriminación» (Conadis 2016a).

El PEI del Conadis contiene un análisis FODA, el mismo que en términos cualitativos evidencia que en diversos campos de acción de la organización se requiere perfeccionar los mecanismos de gestión; asimismo, existen fortalezas importantes, como el liderazgo de la Alta Dirección en aspectos de cambio institucional, que deben permitir recorrer el tránsito hacia una mayor efectividad y eficiencia institucional.

¹⁶ «En el Perú, mujeres y varones, así como niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, población desplazada y migrantes internos ejercen sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin discriminación», Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2013-2016, aprobado por Resolución Ministerial N° 154-2013-MIMP (MIMP, 2013).

¹⁷ Directiva N°001-2014-CEPLAN, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2014).

Tabla 3. Matriz FODA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Rectoría nacional en el tema de discapacidad. Funcionarios con experiencia en el tema de la discapacidad y derechos humanos. Liderazgo de la Alta Dirección en aspectos de cambio institucional. Coordinaciones productivas con los sectores (MIMP, MINEDU, MINSA). Se ha iniciado el tránsito a SERVIR.</p>	<p>Débil representación sectorial en el pleno del Consejo. Insuficiencia de instrumentos normativos y de gestión. Presupuesto insuficiente para el cumplimiento de funciones institucionales. Local institucional con problemas de infraestructura y accesibilidad. Desactualización de los sistemas administrativos. Recursos logísticos insuficientes. Débil coordinación entre las unidades orgánicas y los Centros de Coordinación Regional. Escasa especialización en gestión pública por parte del personal. Duplicidad de funciones entre las Direcciones de Línea. Comunicación interna en proceso de mejora. Deficiente monitoreo y seguimiento. Imagen institucional distorsionada respecto al rol rector.</p>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>Voluntad política para priorizar acciones orientadas a poblaciones vulnerables. Apoyo de los gobiernos regionales y locales. Políticas, planes y legislación en el tema de discapacidad. Empoderamiento de la sociedad civil en el tema de discapacidad. Acceso a la cooperación internacional. Desarrollo tecnológico de las ciencias médicas. Corriente doctrinaria internacional favorable al proceso de inclusión de la temática de discapacidad en la agenda de desarrollo global.</p>	<p>Disposiciones del gobierno central sobre restricciones presupuestales. Politización de la temática de discapacidad. Bajos niveles de asociatividad de las personas con discapacidad. Rotación de personal en las Oficinas Regionales de Atención a la Persona con Discapacidad (OREDIS) y Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED). Las normas sobre cuota de empleo y bonificación en concursos públicos para personas con discapacidad han sido criticadas.</p>

Tomado del Plan Estratégico Institucional-PEI 2016-2018.
 Fuente: Ceplan, 2014.

Es importante tener en consideración las capacidades de gestión del Conadis pues, como se indicó anteriormente, en el Perú existen alrededor de 1.575.402 personas con discapacidad, es decir el 5,2% de la población nacional, por lo que este número significativo de personas es la población objetivo hacia la cual la institución debe orientar sus políticas y acciones.

Finalmente, es importante indicar que el Conadis se viene desempeñando como Secretario Técnico de las Comisiones Multisectoriales Permanentes creadas para evaluar los avances del Plan de igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 y de la implementación de lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, siendo sus miembros, los sectores siguientes:

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Consejo Nacional para la Integración de la persona con Discapacidad (Conadis).

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra).
- Ministerio de Salud (Minsa).
- Ministerio de Educación (Minedu).
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

2. Organización y procesos del Conadis

El Conadis, como ente rector del Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis)¹⁸, tiene a su cargo la elaboración, programación, coordinación, gestión, supervisión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Estado en materia de discapacidad, con las atribuciones siguientes:

- Ejercer la autoridad técnico-normativa a nivel nacional.
- Dictar las normas y establecer los procedimientos para el accionar del Sinapedis.
- Coordinar la operación técnica y asumir la responsabilidad del correcto funcionamiento del Sinapedis.

En dicho contexto, mediante Resolución de Presidencia N° 066-2014-CONADIS/PRE de fecha 20 de mayo de 2014 se aprobaron los Lineamientos de Organización y Funciones del Conadis, cuya finalidad fue orientar a sus servidores públicos sobre sus funciones en el marco de la normatividad vigente, para el cumplimiento de los objetivos institucionales. En dichos lineamientos, la facultad sancionadora establecida en la Ley N° 29973, le fue otorgada a la Unidad de Inspecciones, Infracciones y Sanciones, unidad orgánica dependiente de la Secretaría General, encargada de canalizar toda información relacionada con el procedimiento sancionador a cargo del Conadis.

Los lineamientos antes referidos fueron derogados a través del Decreto Supremo N°002-2016-MIMP del 10 de febrero de 2016, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Conadis (MIMP 2016), documento de gestión que permite formalizar las funciones generales de la institución y las funciones específicas de sus órganos y unidades orgánicas, permitiendo

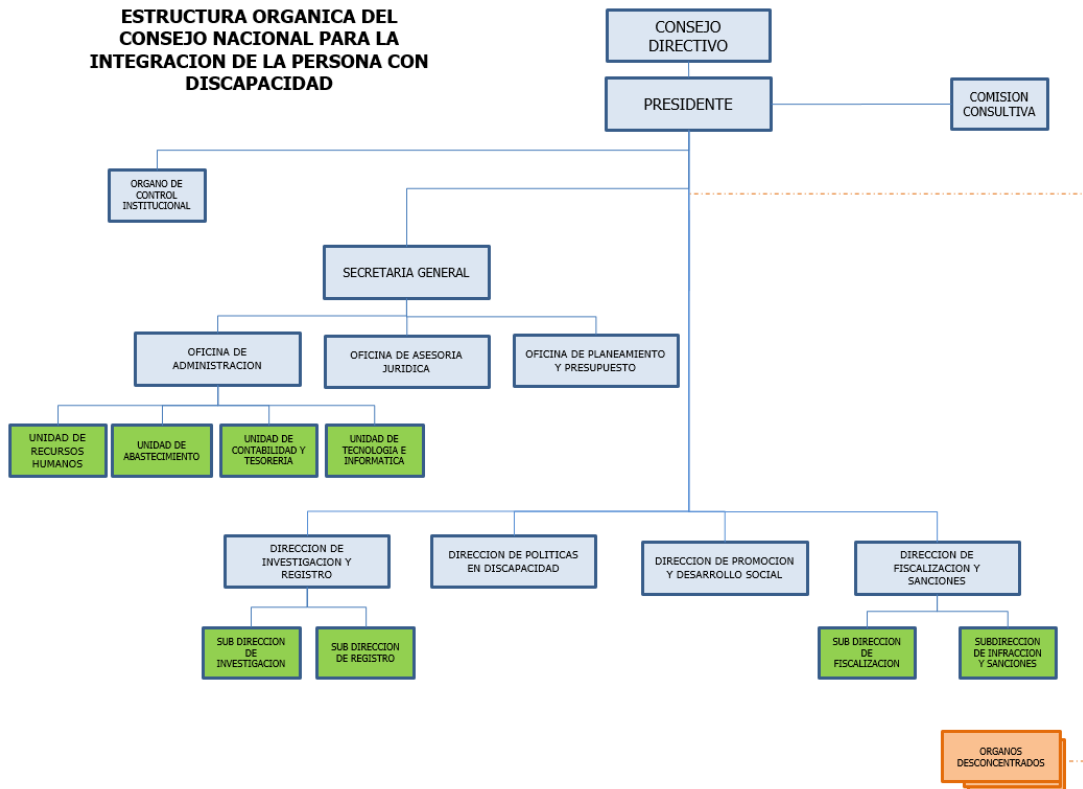
¹⁸ Sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de discapacidad.

además definir las relaciones internas y responsabilidades de cada una de ellas. Para tal efecto, el ROF establece la conformación de cuatro Direcciones de Línea que son:

- **Dirección de Políticas en Discapacidad.** Órgano encargado de proponer políticas y normas sobre los derechos de las personas con discapacidad; así como promover y desarrollar el marco normativo para el funcionamiento del Sistema Nacional de la Persona con Discapacidad (Sinapedis). Además, brinda asesoramiento técnico especializado a las entidades de la Administración Pública para la incorporación de la perspectiva de discapacidad en sus normas, políticas, programas y proyectos.
- **Dirección de Investigación y Registro.** Autoridad técnico normativa a nivel nacional, encargada de dirigir, coordinar y desarrollar investigaciones y estudios sobre discapacidad aplicables al desarrollo de la persona con discapacidad, así como de dirigir el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad a nivel nacional.
- **Dirección de Promoción y Desarrollo Social.** Autoridad técnica a nivel nacional, encargada de promover y facilitar el desarrollo de una cultura de integración e inclusión de la persona con discapacidad, su entorno familiar y las organizaciones relacionadas.
- **Dirección de Fiscalización y Sanciones.** Órgano responsable del proceso de fiscalización y sanción, así como de efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación del avance en la implementación de las disposiciones legales comprendidas en la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

Además, el Conadis cuenta con dos Oficinas de Asesoría y una de Apoyo, más los órganos Desconcentrados. La Alta Dirección está integrada por un Consejo Directivo, el Presidente y la Secretaria General.

Gráfico 1. Organigrama del Conadis



Tomado del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2018 de Conadis.
Fuente: Conadis, 2016.

En total, el Conadis cuenta con 118 trabajadores bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). En dicho contexto, los autores de la presente investigación consideran importante que la institución realice las gestiones necesarias para continuar con el Proceso de Implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil iniciado en el año 2014¹⁹. Desde dicha fecha, no se ha realizado gestión alguna para proseguir con el trámite, encontrándose actualmente en la Etapa 3: Aplicación de la mejora interna, debiendo reformular el Reglamento de Organización y Funciones, elaborar el Manual de Procesos, así como establecer los puestos necesarios y los perfiles de dichos puestos, acorde con las funciones que deban desempeñar, toda vez que a partir de ello, se debe elaborar el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) que solicita Servir.

La implementación del nuevo régimen del servicio civil mejoraría la situación laboral de sus funcionarios y empleados, y también mejoraría el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía, sobre la base de los principios de

¹⁹ Aprobado a través de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N°376-2015-SERVIR/PE del 28 de diciembre de 2015 (Servir, 2015).

mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil. Asimismo, acogerse a este régimen atraería a personas calificadas a los puestos clave del Conadis, priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público.

Respecto a la gestión por procesos, es importante mencionar que el Conadis aún no aprueba su Manual de Procesos, instrumento de gestión relevante para organizar la gestión interna de una entidad de acuerdo con la gestión por procesos, alentada por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Secretaría de Gestión Pública [SGP] 2013). En lugar de ello, Conadis solo cuenta con un Mapa de Macroprocesos, aprobado mediante Resolución de Presidencia N°051-2016-CONADIS/PRE de fecha 04 de julio de 2016 (Conadis 2016b). En dicho mapa no se prevé el proceso de fiscalización y sanciones entre los procesos misionales de la institución.

Gráfico 2. Mapa de macroprocesos del Conadis



Fuente: Conadis, 2016b.

3. Análisis de la función fiscalizadora del Conadis

En atención a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones se establece que la Dirección de Fiscalización y Sanciones es el órgano de línea responsable del proceso de fiscalización y sanción, así como de efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación del avance en la implementación de las disposiciones legales comprendidas en la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (Congreso de la República 2012).

Esta Dirección, para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con las siguientes unidades orgánicas:

- **Sub Dirección de Fiscalización.** Responsable de iniciar el procedimiento administrativo sancionador o determinar la existencia de infracción administrativa. Además, la Sub Dirección de Fiscalización tiene como una función específica planificar y supervisar la ejecución de las actuaciones inspectoras a fin de garantizar el cumplimiento de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. Actualmente cuenta con un subdirector, dos abogadas y un técnico en accesibilidad urbana.
- **Sub Dirección de Infracciones y Sanciones.** Recibe y evalúa el Informe Técnico Acusatorio, imputa los cargos correspondientes, solicita el dictado de medidas cautelares, desarrolla las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia. Actualmente, cuenta con una subdirectora y una abogada.

Así, la Sub Dirección de Infracciones y Sanciones es el unidad orgánica que recibe y evalúa el Informe Técnico Acusatorio realizado por la Sub Dirección de Fiscalización, imputa los cargos correspondientes, solicita el dictado de medidas cautelares, desarrolla las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia²⁰.

Puede observarse que en total esta Dirección cuenta con nueve personas, entre funcionarios, profesionales y personal administrativo. Todo el personal que labora en la Dirección de Fiscalización y Sanciones pertenece al régimen laboral de contratación administrativa de servicio regulado por el Decreto Legislativo N°1057.

Como señalan de forma unánime los expertos y funcionarios entrevistados²¹, el personal de la Dirección de Fiscalización y Sanciones es insuficiente para realizar labores encomendadas. Además, el número de personal es mucho menor a comparación de otras direcciones de fiscalización en entidades similares de competencia nacional.

²⁰ Artículo 51 del Reglamento de Organización y Funciones del CONADIS, aprobado por Decreto Supremo N°002-2016-MIMP (Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2016).

²¹ El grupo de expertos en temas de discapacidad coincide en que el personal de la Dirección de Fiscalización y Sanciones es insuficiente para poder realizar las labores de supervisión y fiscalización que establece la ley. Entrevista 1 con el director de Fiscalización y Sanciones del Conadis de fecha 28 de noviembre de 2016; entrevista 2 con Funcionario de la Presidencia del Conadis de fecha 05 de diciembre de 2016.

Tabla 4. Personal de las Direcciones de Fiscalización con competencia nacional

ENTIDAD	NOMBRE DE DIRECCIÓN	TOTAL DE SERVIDORES
CONADIS	Dirección de Fiscalización y Sanciones	9
OEFA	Dirección de Supervisión ²² y Dirección de Fiscalización, Sanción y aplicación de incentivos	35
SUTRAN	Gerencia de Supervisión y Fiscalización	320

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Es preciso mencionar que desde su creación en el mes de abril de 2016, a la fecha Conadis ha tramitado 284²³ denuncias por presuntas vulneraciones a los derechos establecidos en la Ley N°29973, de las cuales ninguna ha dado lugar a iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Según los entrevistados, las denuncias presentadas no han dado inicio a procedimientos administrativos sancionadores porque los denunciados no han encuadrado adecuadamente los tipos infractores por falta de información sobre las infracciones establecidas en la Ley N°29973 y su reglamento. Otra factor que resaltan los entrevistados es el poco personal para la Atención de la Plataforma de Atención al Usuario que es el primer filtro de orientación a los usuarios y finalmente, el escaso personal con el que cuenta la Dirección de Fiscalización y Sanciones que no permite la realización de actividades de supervisión y fiscalización.

Estas afirmaciones pueden corroborarse con el hecho de que en lugar de prever labores de supervisión y fiscalización, en el año 2016, la Dirección de Fiscalización y Sanciones dentro de las actividades establecidas en el Plan Operativo Institucional 2017²⁴, ha considerado realizar campañas preventivas de sensibilización y asistencia técnica a funcionarios de las entidades del Poder Ejecutivo y ministerios respecto al cumplimiento de las adecuaciones de accesibilidad arquitectónica en sus sedes centrales.

Otro dato relevante para comprender las limitaciones de la institución es el presupuesto institucional. Para el presente año 2017 al Conadis se le ha otorgado S/ 11.708.000,00, de los cuales S/ 782.507,00 corresponden a la Dirección de Fiscalización y Sanciones, y de dicho monto S/ 308.790,00 está destinado a la ejecución de las actividades programadas en el Plan Operativo Institucional 2017.

²² En Conadis, las labores de supervisión las realiza la Dirección de Fiscalización y Sanciones, mientras que en OEFA existen direcciones especializadas para el desarrollo de cada actividad. Además del personal sujeto bajo el régimen CAS, en OEFA, la Dirección de Supervisión cuenta con más de 300 Terceros supervisores, bajo el régimen de locación de servicios.

²³ Opinión emitida durante la entrevista a funcionario de la Dirección de Fiscalización y Sanciones.

²⁴ Aprobado por Resolución de Presidencia N°003-2017-CONADIS/PRE de fecha 9 de marzo de 2017 (Conadis, 2016c).

A continuación se puede observar la evolución presupuestal del Conadis de los últimos cinco años:

Tabla 5. Evolución presupuestal del Conadis

Año	Presupuesto		Ejecución (%)
	PIA (Presupuesto Institucional de Apertura)	PIM (Presupuesto Institucional Modificado)	
2013	8.520.488,00	10.825.821,00	91,5
2014	11.360.412,00	11.460.449,00	87,4
2015	12.425.000,00	12.425.000,00	99,1
2016	11.708.000,00	11.396.060,00	98,5
2017	11.708.000,00		

Tomado del Plan Operativo Institucional del Conadis 2017.

Fuente: Conadis, 2016c.

Elaboración: Propia, 2017.

Otro tema importante de mencionar es la ambigüedad respecto a las competencias fiscalizadoras de otras entidades públicas en materia de derechos de las personas con discapacidad. Al respecto, se ha podido advertir la existencia de superposición de competencias con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra), a través de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) para el caso de la fiscalización de la cuota de empleo en el ámbito privado y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) para el sector público; asimismo, con las municipalidades para las fiscalizaciones a la accesibilidad del entorno urbano y las edificaciones y, finalmente, con la Policía Nacional del Perú y las municipalidades para la fiscalización de los parqueos especiales para vehículos ocupados por personas con discapacidad²⁵.

4. Análisis de los principales problemas que tiene el Conadis para ejercer sus funciones de fiscalización y sanción

A partir del análisis de las entrevistas, los documentos de gestión revisados y la observación participativa²⁶, se pueden observar los siguientes problemas por los cuales el Conadis no ha podido implementar la potestad sancionadora dispuesta en la Ley N°29973 y su reglamento.

²⁵ Ley N°28084, Ley que regula los parqueos especiales para vehículos ocupados por personas con discapacidad (Congreso de la República, 2003).

²⁶ Se realizaron 12 entrevistas a funcionarios y ex funcionarios del Conadis, representantes de asociaciones de personas con discapacidad y expertos en los temas de discapacidad así como en el procedimiento administrativo sancionador.

4.1 Problema 1: Falta de coordinación interinstitucional

Si bien el artículo 81 del Reglamento de la Ley N°29973 señala que el Conadis formula y articula políticas públicas en discapacidad para la adecuada ejecución y supervisión de políticas públicas que se deben reflejar en los planes, estrategias, programas y proyectos a ser aplicados por los gobiernos regionales y locales, a la fecha no se han realizado labores de coordinación y articulación con los gobiernos regionales y locales en materia de fiscalización y sanción.

De la revisión de las funciones de las Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped)²⁷, unidades orgánicas encargadas de proteger, organizar, informar y orientar a las personas con discapacidad para promover su activa participación en la sociedad, se advierte que dichas oficinas no tienen funciones de recepción de denuncias de infracciones contra las personas con discapacidad, ni de labores de fiscalización propiamente dichas, limitándose a promover y ejecutar campañas para la toma de conciencia respecto de la persona con discapacidad, el respeto de sus derechos y de su dignidad, así como difundir información sobre cuestiones relacionadas a la discapacidad.

De las entrevistas realizadas con expertos en los temas de discapacidad²⁸, se pudo advertir la necesidad de efectuar reuniones de trabajo con funcionarios de las Redes de las Oficinas Municipales de Atención a las Persona con Discapacidad (Omaped), con la finalidad de facilitar la adecuación del Reglamento de Infracciones y Sanciones de sus municipalidades, en cuanto a su potestad sancionadora, así como también para coadyuvar en las tareas de fiscalización preventiva en las distintas municipalidades del país.

Asimismo, existe superposición de competencias con otras entidades del Estado en relación a la aplicación de sanciones previstas en la Ley N°29973; así por ejemplo, para la fiscalización de la cuota de empleo²⁹, la normatividad señala que para el caso del sector público, la fiscalización de su cumplimiento le corresponde a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en coordinación con el Conadis y, para el caso del ámbito privado, el responsable de dicha fiscalización es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra) a través de la

²⁷ Artículo 69 y 70 de la Ley N°29973 (Congreso de la República, 2012).

²⁸ El grupo de expertos en temas de discapacidad coincide en que es necesario que el Conadis promueva acciones de articulación con los gobiernos locales para brindarles asistencia técnica en la adecuación de sus Reglamentos de Fiscalización y Sanciones a fin que estén alineados a lo dispuesto en la Ley N°29973 y su reglamento. Entrevista 1 con director de Fiscalización y Sanciones del Conadis de fecha 28 de noviembre de 2016; entrevista 2 con funcionario de la Presidencia del Conadis de fecha 05 de diciembre de 2016

²⁹ Artículo 49 de la Ley N°29973 (Congreso de la República, 2012).

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), sin embargo, no se ha establecido qué tipo de coordinaciones se deben efectuar y en qué consiste la función de fiscalización de cada entidad. Otro ejemplo a citar en el que se pueden advertir problemas de competencia con otras entidades³⁰ es el de la fiscalización del correcto uso de los estacionamientos especiales para personas con discapacidad³¹. Para este caso, la competencia para la labor de fiscalización e interposición de multas para las personas que utilicen los estacionamientos de uso público le corresponde a la Policía Nacional del Perú, y a las municipalidades en los estacionamientos de gestión privada. Como último ejemplo, se hace referencia a las infracciones sobre las condiciones de accesibilidad arquitectónica dispuestas en la Ley N°29973; para estos casos el Reglamento Nacional de Edificaciones³² establece que las sanciones por la comisión de infracciones a dicha norma deben ser ejecutadas por las municipalidades.

Tabla 6. Superposición de competencias con otras entidades en la aplicación de la Ley N°29973

Tema	Entidad fiscalizadora	Base Legal
Cuota de empleo	Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) para sector público	Artículos 49 y 81.4c de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra) a través de Sunafil para sector privado	Artículos 53 y 95, Decreto Supremo N°02-2014-MIMP, Reglamento de Ley N°29973.
Estacionamientos especiales para personas con discapacidad	Policía Nacional del Perú (PNP) para los parqueos en zonas públicas	Artículo 19 de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
	Gobiernos locales para los parqueos en zonas privadas.	Artículo 19 del Decreto Supremo N°02-2014-MIMP, Reglamento de la Ley N°29973. Ley N°28084, Ley que regula el parqueo especial para vehículos ocupados por personas con discapacidad.
Condiciones de accesibilidad arquitectónica	Gobiernos locales	Artículos 16 y 81.4a de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. Artículos 13 y 95 del Decreto Supremo N°002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley N°29973. Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA, Reglamento Nacional de Edificaciones.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

³⁰ En entrevista a funcionario de la Dirección de Fiscalización y Sanciones del Conadis de fecha 05 de enero de 2017, indicó que un problema que también ha impedido la implementación de la facultad fiscalizadora y sancionadora de la institución es no se han delimitado de manera clara algunas competencias fiscalizadoras con otras instituciones.

³¹ Ley N°28084, Ley que regula el parqueo especial para vehículos ocupados por personas con discapacidad (Congreso de la República, 2003).

³² Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS], 2006).

4.2. Problema 2: Falta de marco normativo interno para el ejercicio de la potestad sancionadora del Conadis

Una de las razones por las cuales a la fecha no se ha podido implementar la potestad sancionadora del Conadis es que no se cuenta con el marco jurídico necesario para la tramitación de los procesos administrativos sancionadores. Este marco jurídico resulta indispensable para la validez legal de los procedimientos y resoluciones de sanción a cargo de la institución³³.

Si bien el Conadis es responsable de diseñar las normas, principios, procedimientos, técnicas e instrumentos referidos a las labores de supervisión, fiscalización entre otras funciones, a la fecha no existe directivas, manuales, reglamentos o instructivos que regulen el procedimiento administrativo sancionador desde la etapa de presentación de las denuncias en las Oficinas del Conadis, Oredis y Omaped hasta la etapa de la ejecución coactiva, pasando por la elaboración del Informe Técnico Acusatorio por la Sub Dirección de Fiscalización, la imputación de cargos por la Sub Dirección de Infracciones y Sanciones y la emisión de la sanción correspondiente por la Dirección de Fiscalización y Sanciones.

Es necesario realizar algunos cambios normativos o regular el procedimiento administrativo sancionador que a continuación se detallan:

- **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Conadis.** Este reglamento debe regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de fiscalización a cargo de la institución, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas, que buscan la protección de los derechos de las personas con discapacidad de manera eficaz y eficiente.
- **Reglamento del Régimen de Incentivos para las entidades que promuevan los derechos de las personas con discapacidad.** Al no existir actualmente un régimen de incentivos para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad no se han podido prever medidas idóneas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales en favor de este colectivo de personas, Por ello, las entidades públicas y privadas no se encuentran

³³ Los grupos de funcionarios del Conadis y de expertos en discapacidad y procedimiento administrativo sancionador entrevistados coinciden en afirmar que no existe el marco normativo interno que permita iniciar las labores de fiscalización y sanción a cargo de la institución. Entrevista 1 al Director de Fiscalización y Sanciones del Conadis, y entrevista con el director de Políticas en Discapacidad del Conadis de fecha 02 de diciembre de 2016.

incentivadas a cumplir con sus obligaciones ni realizar acciones que vayan más allá de lo exigido en las normas y por tanto no incide de manera positiva en la autonomía e inclusión de las personas con discapacidad.

- **Modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis.** El vigente Reglamento de Organización y Funciones (ROF) no se encuentra articulado con las modificatorias a la Ley N°27444³⁴ que ha dispuesto el Decreto Legislativo N°1272, y no concentra en la Dirección de Fiscalización y Sanciones todas las etapas del procedimiento administrativo sancionador, desde su inicio hasta la ejecución de las sanciones. Asimismo, no existe dentro de la estructura orgánica de la Dirección de Fiscalización y Sanciones un órgano de Ejecución Coactiva de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la Ley N°29973.

Por otro lado, a la Dirección de Fiscalización y Sanciones se le ha asignado la función de «[...] efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación del avance en la implementación de las disposiciones legales comprendidas en la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y demás normas nacionales e internacionales en materia de Discapacidad» (Conadis 2014), función que no es propia de un órgano de fiscalización y sanción.

Finalmente, no se ha incluido en el ROF vigente un órgano de línea encargado de la gestión descentralizada de las oficinas regionales del Conadis a fin que tengan la capacidad de brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales.

- **Registro de infractores de los derechos de las personas con discapacidad.** A la fecha no se ha implementado dicho registro, herramienta necesaria que permitirá conocer las entidades públicas y entidades privadas que hayan sido sancionadas por el incumplimiento de la Ley N°29973, así como el nombre de los funcionarios o ejecutivos que dirigen tales entidades, cuando su actuación u omisión ocasionen que éstas sean multadas o cuando hayan sido sancionados conforme a lo dispuesto en la referida ley. El registro de estas entidades y funcionarios permitirán realizar acciones focalizadas para fiscalizaciones posteriores y verificar el nivel de implementación de las normas que disponen derechos en favor de las personas con discapacidad.

³⁴ Artículo 230.2 «...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» (Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2016).

4.3 Problema 3: Falta de claridad institucional que impulse la implementación de las facultades de fiscalización y sanción del Conadis

El actual funcionamiento del Conadis se basa en el modelo clásico de gestión por funciones; es decir, el funcionamiento de la entidad es de forma vertical, sin apreciar la necesidad real del ciudadano con discapacidad. Existe poca agilidad para adaptarse a cambios en el entorno de la administración, las funciones se ejecutan por personal agrupado en áreas o departamentos liderados por un director o sub director sin mayor coordinación entre las diversas áreas ni planeamiento estratégico.

Ello deriva en el hecho de que no estén correctamente definidas las funciones de las áreas al interior del Conadis. Por ejemplo, en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis (Mujer y Poblaciones Vulnerables 2016) se establece como función adicional a la de fiscalización y sanción «[...] efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación del avance en la implementación de las disposiciones legales comprendidas en la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y demás normas nacionales e internacionales en materia de Discapacidad», siendo esta última función una que debería ser asumida por la Dirección de Políticas en Discapacidad y no desvirtuar la razón de ser de una unidad orgánica de fiscalización y sanción, la cual tiene el encargo de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización y sanción .

Otro problema observado es que existen competencias vinculadas al procedimiento administrativo sancionador en diferentes órganos del Conadis, por ejemplo, los recursos de apelación son de competencia de la Presidencia y la Oficina de Administración tiene a su cargo la ejecución coactiva de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la Ley N°29973; esto no se condice con la gestión por procesos pues genera etapas desarticuladas así como la participación de diferentes órganos de la institución en el procedimiento que lo hace más engorroso y poco eficiente.

Otro problema relacionado con la falta de gestión por procesos es la ausencia de planificación estratégica que pueda guiar la intervención de las diferentes unidades al interior del Conadis. Falta formular un Plan Anual de Fiscalización, que sirva como instrumento orientador para la previsión, ejecución y control de las actividades a ser realizadas por el Conadis durante el año, en cumplimiento de su función fiscalizadora asignada mediante la Ley N°29973.

Otro instrumento que ayudaría a mejorar los procesos y la gestión estratégica es un registro de denuncias por presunta comisión de infracciones dispuestas en la Ley N°29973, instrumento a través del cual le permitirá al Conadis sistematizar la información de las denuncias presentadas.

Por otro lado, un problema asociado al desarrollo organizacional es la falta de adecuado presupuesto y logística. Los costos de fiscalización no solo deberían concentrarse en los sueldos y salarios de los funcionarios y servidores de la Dirección de Fiscalización y Sanciones, sino que también se requiere de un presupuesto para la realización de las actividades de investigación y sustento de las fiscalizaciones. La Dirección de Fiscalización y Sanciones requiere de un presupuesto para notificaciones, certificaciones, entre otros gastos atribuibles a la potestad fiscalizadora y sancionadora con las que cuenta el Conadis.

Asimismo, las unidades orgánicas componentes de la Dirección de Fiscalización y Sanciones no cuentan con la infraestructura adecuada y el equipamiento informático que permita un acceso directo y rápido a la información que se requiere para desarrollar el proceso de fiscalización.

Capítulo VI. Propuesta de lineamientos estratégicos para la implementación de la potestad fiscalizadora y sancionadora del Conadis

1. Lineamiento 1: Coordinación interinstitucional para desarrollar la labor fiscalizadora y sancionadora del Conadis

El Conadis, para cumplir sus funciones de fiscalizar, sancionar, así como exigir coactivamente el pago de las multas pecuniarias deberá coordinar y articular sus acciones con las diferentes entidades del sector público a nivel local, regional y a nivel nacional para el correcto funcionamiento de las labores de supervisión y fiscalización en materia de protección de los derechos de la persona con discapacidad. Para ello, se requiere ejecutar una serie de acciones conjuntas para desarrollar las labores fiscalizadora y sancionadora del Conadis.

1.1 Conformar mesa de trabajo para coordinar acciones multisectoriales y multinivel

El Conadis debe conformar una Mesa de Trabajo Nacional, con la participación de los presidentes regionales, como un espacio de coordinación y concertación del Sinapedis. La Mesa de Trabajo Nacional debería reunirse dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Presidente del Conadis, con la finalidad de revisar la marcha del Sinapedis y coordinar las acciones de fiscalización. A nivel regional los gobiernos regionales son responsables de articular y alinear su accionar, dentro de la coordinación regional, como instancia consultiva y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades. A nivel local, los gobiernos locales son responsables de articular y alinear su accionar, dentro de sus jurisdicciones, a través del Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital, como instancias de coordinación y concertación, de las municipalidades provinciales y distritales.

1.2 Reuniones de trabajo trimestrales con gobiernos locales para realizar campañas conjuntas y adecuación de normas internas

El objetivo de esta actividad es involucrar a grupos de municipalidades a través de sus Omaped en la labor de difusión y sensibilización que se debe realizar, tanto a funcionarios municipales como a la sociedad civil. Asimismo, se debe gestionar con las Omaped el involucramiento de la Dirección de Fiscalización y Sanciones en campañas de fiscalización preventivas programadas por dichas oficinas. De igual manera, en dichas reuniones se debe acordar el inicio de un trabajo

articulado para la adecuación de las normas internas de las municipalidades respecto a su facultad sancionadora en temas de discapacidad, por ejemplo, la modificación de sus reglamentos internos de infracciones y sanciones.

Esta actividad podría iniciarse con las municipalidades distritales de Lima Metropolitana y el Callao a manera de plan piloto.

1.3 Elaborar la matriz de competencias en materia de discapacidad y tabla única de infracciones

En el desarrollo de las labores de fiscalización se deberá evitar la ambigüedad, duplicidad y superposición de competencias con otras entidades y niveles de gobierno. Para ello, se propone delimitar cuidadosamente las competencias del Conadis; en especial, sus facultades de fiscalización y sanción a través de una matriz de competencias.

El Conadis debe coordinar de manera horizontal con las distintas entidades de los distintos sectores, como por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Transportes y Comunicaciones para establecer una Tabla Única de Infracciones a los derechos de las personas con discapacidad, ya que actualmente algunas de las infracciones a las personas con discapacidad se encuentran recogidas en cada una de las tablas de infracciones de dichas entidades y el procedimiento sancionador se sigue de acuerdo al procedimiento sancionador de las mismas.

1.4 Establecer mecanismos para la recepción de denuncias a nivel nacional

La recepción de denuncias en el Conadis se hace de manera presencial en su sede principal; para poder facilitar a las personas con discapacidad la posibilidad de interponer denuncias en todo el país se debe considerar la participación de las Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) de los gobiernos regionales y las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), quienes apoyarán a la Sub Dirección de Fiscalización del Conadis recepcionando las denuncias de los ciudadanos que se vean vulnerados en sus derechos. Luego de ello, las Oredis y Omaped derivarán dichas denuncias al Conadis, para que la Sub Dirección de Fiscalización las evalúe y clasifique para posteriormente, de ser el caso, elaborar el Informe Técnico Acusatorio. La Sub Dirección de Infracciones y Sanciones recibirá

y evaluará el Informe Técnico Acusatorio e imputará los cargos correspondientes mediante la Resolución de Inicio de Procedimiento Sancionador. Para materializar dicha propuesta se debe plantear la modificación de los artículos 69 y 70 de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, a fin de incluir entre las funciones de dichos órganos, la de recepción y derivación de denuncias al Conadis.

Asimismo, los autores de la presente investigación consideran que el Conadis deberá coordinar con los gobiernos regionales y locales para diseñar, ejecutar y promover actividades en favor de las personas con discapacidad. El Conadis les brindará asistencia técnica, a fin de involucrar a la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), en los procedimientos de fiscalización.

2. Lineamiento 2: Desarrollo normativo (procedimiento sancionador)

Para la implementación de las facultades de fiscalización y sanción del Conadis es necesario que se desarrolle una serie de propuestas normativas, con el objeto de tener un procedimiento más dinámico y que se cumplan los plazos establecidos en la Ley N°29973 y su reglamento, y la Ley N°27444. A continuación, se detallan las propuestas normativas:

2.1 Formular el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Conadis

Formular el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (RPAS) del Conadis que regule todo el procedimiento administrativo sancionador desde la etapa de presentación de denuncia por el administrado hasta la etapa de ejecución de la sanción administrativa, para la cual se debe seguir las pautas de otros RPAS de otras entidades en nuestro país³⁵. Las características que tendría el RPAS del Conadis serían las siguientes:

- Dicho Reglamento sería aplicable a toda persona natural o jurídica, entidad pública, patrimonio autónomo, sociedad irregular, forma asociativa de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrolla actividades sujetas al ámbito de supervisión directa de competencia del Conadis.

³⁵ Resolución del Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N°272-2012-OS-CD mediante el cual se aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN publicado el 23 de enero de 2013 (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería [Osinergmin], 2013); resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD que regula el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) publicado el 07 de abril de 2015 (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA], 2015).

- Se establecería el tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento que sería subjetiva, de conformidad con lo establecido en el numeral 10 del artículo 230 de la Ley N°27444 (Comisión Permanente del Congreso de la República 2001).
- Se establecerían las reglas (requisitos, presupuestos, caducidad) para aplicación de medidas preventivas, medidas correctivas y medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución final.
- Se establecerían los tipos de sanciones administrativas y los criterios para graduar dichas sanciones siguiendo las buenas prácticas nacionales en esta materia.
- En el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Conadis se debe indicar claramente las funciones que desempeñaran la Dirección de Fiscalización y Sanciones, la Sub Dirección de Fiscalización y la Sub Dirección de Infracción y Sanciones dentro del procedimiento sancionador, con el fin de evitar la superposición de competencias.

2.2 Formular un Reglamento de Régimen de Incentivos

Formular un Reglamento de Régimen de Incentivos para incentivar que las entidades públicas, empresas públicas y privadas no solo cumplan a cabalidad con respetar los derechos de las personas con discapacidad, sino que además realicen acciones más allá de lo exigido en la Ley N°29973

A través de la aplicación de incentivos se estimula, promueve y reconoce a los administrados, entidades públicas y empresas privadas que, por iniciativa propia, realicen actividades respetando los derechos de las personas con discapacidad, que permitan prevenir o reducir la vulneración de sus derechos. Este régimen de incentivos³⁶ tendría que formularse conjuntamente con un régimen de buenas prácticas³⁷.

Las características que tendrá este Reglamento son las siguientes:

- Dicho Reglamento sería aplicable a toda persona natural o jurídica, entidad pública, que desarrolla actividades sujetas al ámbito de supervisión directa de competencia del Conadis.

³⁶ Esta experiencia puede observarse en el caso del OEFA: Resolución de Consejo Directivo N°040-2014-OEFA/CD mediante el cual se aprobó el Reglamento del Régimen de Incentivos (RI) de la OEFA (OEFA, 2014a).

³⁷ Resolución de Consejo Directivo N°034-2014-OEFA/CD mediante el cual se aprobó el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales (RBPA) (OEFA, 2014b).

- Se definiría la naturaleza jurídica de los incentivos, como un beneficio otorgado por la autoridad a los administrados.
- Se establecería los requisitos para el otorgamiento de incentivos.
- Se establecería los tipos de incentivos que podrían ser honoríficos o económicos³⁸.
- Se establecería las conductas objetos de incentivos.
- Se establecería los criterios para el otorgamiento de incentivos.
- Se establecería las autoridades encargadas de la evaluación para el otorgamiento de incentivos que estaría conformado por una Secretaría Técnica de Incentivos, un Equipo Técnico de Incentivos y un Jurado Calificador.
- Se establecería el procedimiento de evaluación para el otorgamiento de incentivos, el cual se realizará sobre la base de criterios objetivos, técnicos y verificables.

2.3 Formular la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis

Formular la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis para actualizarlo de acuerdo a los cambios normativos introducidos por el Decreto Legislativo N°1272 (Poder Ejecutivo 2016) que modificó varios artículos de la Ley N°27444. Se deberá establecer que la Subdirección de Fiscalización sea el órgano instructor, dejando a la Subdirección de Infracciones y Sanciones la competencia para aplicar sanciones y resolver los recursos impugnativos en primera instancia administrativa, correspondiendo a la Dirección de Fiscalización y Sanciones la competencia para resolver en segunda instancia administrativa los recursos de apelación presentados por los administrados. Asimismo, se propone la creación de una Sub Dirección de Ejecución Coactiva de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la Ley N°29973, como parte integrante de la Dirección de Fiscalización y Sanciones.

El objeto de concentrar en la Dirección de Fiscalización y Sanciones todo el procedimiento sancionador, la etapa recursiva y la etapa ejecutiva es que los procedimientos sean más dinámicos en su atención y diligenciamiento.

³⁸ En los incentivos honoríficos se plantea establecer un ranking donde se incluyan a las entidades públicas y privadas que vienen haciendo mucho más para cumplir la normativa; es un reconocimiento público que se puede materializar a través de una certificación expedida por el Conadis. A su vez, los incentivos económicos pueden consistir en la expedición de un Certificado de Descuento sobre Multas, el cual tiene por finalidad reconocer la inversión realizada por la entidad pública o privada para la ejecución de las prácticas en favor de las personas con discapacidad que superen en términos positivos lo dispuesto en la normativa.

2.4 Implementar el Registro de Infractores a los Derechos de las Personas con Discapacidad

Implementar el Registro de Infractores a los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual será administrado por la Dirección de Investigación y Registro (DIR) del Conadis. En el citado registro se deberá inscribir la denominación o razón social de las entidades públicas y entidades privadas que hayan sido sancionadas por el incumplimiento de la Ley N°29973. Asimismo, se inscribirán los nombres y cargos de funcionarios o ejecutivos que dirigen tales entidades, cuando su actuación u omisión ocasionen que éstas sean multadas o cuando hayan sido sancionados.

El objeto de implementar este registro es que serviría de consulta para todos los administrados, a efectos de verificar las empresas, entidades públicas, directivos y funcionarios infractores. Asimismo, a nivel institucional serviría de consulta a efectos de verificar las empresas, entidades públicas, directivos y funcionarios recurrentes en la comisión de infracciones, para direccionar la fiscalización hacia ellos, además, serviría para graduar las sanciones y aplicar una mayor sanción a los reincidentes.

3. Lineamiento 3: Desarrollo organizacional del Conadis

Las acciones contempladas en este lineamiento se fundamentan en desarrollar capacidades oportunas para la planificación y seguimiento del quehacer institucional, buscar la mejora organizacional del Conadis con el propósito de incrementar los niveles de calidad y pertinencia, en el caso particular, el abordaje de la temática de discapacidad. La perspectiva es disponer de capacidades institucionales e instrumentos administrativos eficientes y eficaces que permitan la implementación de sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras.

A continuación, se detallarán las acciones que se van implementar en el presente lineamiento:

3.1 Impulsar la implementación de la gestión por procesos y la organización institucional del Conadis

La implementación de la gestión por procesos en el Conadis debe realizarse de manera progresiva en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PCM 2013), que plantea la implantación de la gestión por procesos para que brinden a los ciudadanos

con discapacidad servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que los beneficien. Para ello, el Conadis debe priorizar aquellos procesos que sean más relevantes de acuerdo a la demanda ciudadana, a su Plan Estratégico y a sus competencias, para luego poder organizarse en función a dichos procesos.

Como se apreció anteriormente, es necesario rediseñar el Mapa de Macroprocesos de la institución como parte de la implementación de la gestión por procesos en la entidad e incluir el proceso de fiscalización y sanciones como un proceso misional del Conadis para su interrelación con el gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, el empresariado y la sociedad civil.

Gráfico 3. Propuesta de mapa de macroprocesos del Conadis



Basado en el Reglamento de Organización y Funciones del Conadis.
 Fuente: Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2016.
 Elaboración: Propia, 2017.

El mapa de macroprocesos propuesto debe ser la base sobre el cual debería aprobarse el Manual de Procedimientos (MAPRO) que, como se observa, aún no ha sido aprobado por el Conadis.

3.2 Formular el Plan Anual de Fiscalización

La Subdirección de Fiscalización de la Dirección de Fiscalización y Sanciones del Conadis deberá elaborar a principios de cada ejercicio un Plan Anual de Fiscalización con el objeto de realizar una adecuada y eficiente programación de las visitas de fiscalización regular a entidades públicas y privadas, de acuerdo a criterios objetivos de priorización. Este plan estará articulado

al Plan Operativo Anual, así como los lineamientos dictados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la institución.

3.3 Impulsar la implementación del Registro de Denuncias por presuntas infracciones a la Ley N°29973

La Dirección de Fiscalización y Sanciones en coordinación con la Unidad de Tecnologías de la Información del Conadis deberán diseñar y desarrollar un aplicativo informático para el registro de las denuncias que presenten los usuarios en la sede central de la institución, en sus oficinas desconcentradas y en las Omaped y Oredis, con el objetivo de calificarlas y gestionarlas. La información contenida en dicho registro servirá como insumo para la elaboración del Plan Anual de Fiscalización, así como para la toma de decisiones institucionales.

3.4 Realizar el diagnóstico sobre necesidades presupuestales y logísticas

Para ello, se deberá constituir un grupo de trabajo conformado por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, las unidades de Recursos Humanos y Abastecimiento y la Dirección de Fiscalización y Sanciones para realizar un diagnóstico sobre las necesidades presupuestales y logísticas para implementar las actividades de fiscalización y sanciones del Conadis, teniendo en cuenta un análisis comparado y de demanda basado en el número total de personas con discapacidad en el país (ver páginas 1, 3, 32 y 33).

Tabla 7. Matriz de lineamientos y acciones estratégicas

LINEAMIENTOS	ACCIÓN GENERAL	ACCIONES ESPECÍFICAS	RESPONSABLES
Coordinación interinstitucional para desarrollar la labor fiscalizadora y sancionadora del Conadis	Coordinación multisectorial y multinivel para mejorar el procedimiento de fiscalización y sanción	1.1. Conformar mesa de trabajo para coordinar acciones multisectoriales y multinivel	Dirección de Fiscalización y Sanciones / Municipalidades
		1.2. Reuniones de trabajo trimestrales con Gobiernos Locales para realizar campañas conjuntas y adecuación de normas internas	Dirección de Fiscalización y Sanciones / Gobiernos Regionales
		1.3. Elaborar matriz de competencias en materia de discapacidad y tabla única de infracciones	Dirección de Fiscalización y Sanciones / Municipalidades
		1.4. Establecimiento de oficinas desconcentradas	Dirección de Fiscalización y Sanciones / Alta Dirección Conadis
		1.5. Establecer mecanismos para la recepción de denuncias a nivel sub-nacional	
Desarrollo normativo (procedimiento sancionador)	Desarrollar el procedimiento administrativo sancionador de competencia de Conadis	2.1. Formular el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Conadis	Dirección de Fiscalización y Sanciones/Presidencia de Conadis
		2.2. Formular un Reglamento de Régimen de Incentivos	Dirección de Fiscalización y Sanciones/Presidencia de Conadis
		2.3. Formular la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Conadis	Dirección de Fiscalización y Sanciones/Presidencia de Conadis
		2.4. Implementar el Registro de Infractores a los Derechos de las Personas con Discapacidad	
Desarrollo organizacional del Conadis	Implementar la gestión por procesos y desarrollo institucional	3.1. Impulsar la implementación de la gestión por procesos y la organización institucional del Conadis	Dirección de Fiscalización y Sanciones/Oficina de Planeamiento y Presupuesto
		3.2. Formular el Plan Anual de Fiscalización	Dirección de Fiscalización y Sanciones
		3.3. Impulsar la implementación del Registro de Denuncias por presuntas infracciones a la Ley N°29973	Dirección de Fiscalización y Sanciones/Unidad de Tecnologías de la Información
		3.4. Realizar el diagnóstico sobre necesidades presupuestales y logísticas	Oficina de Planeamiento y Presupuesto, las Unidades de Recursos Humanos y Abastecimiento y la Dirección de Fiscalización y Sanciones

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- 1.1 Las personas con discapacidad han pasado de ser consideradas como objeto de políticas asistenciales a ser consideradas como sujetos de derecho. Este cambio de paradigma se resume en la consideración de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos.
- 1.2 El Conadis, desde la promulgación de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad en el año 2012, cuenta con potestad fiscalizadora y sancionadora con el objetivo de corregir aquellas conductas que merezcan una sanción, así como desalentar el incumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades públicas y privadas con las personas con discapacidad.
- 1.3 A la fecha no se ha podido diseñar ni implementar la potestad fiscalizadora del Conadis debido a la existencia de problemas de coordinación interinstitucional, como componente necesario para articular sus acciones con las diferentes entidades del sector público; la carencia de un marco normativo interno que permita definir las competencias de cada unidad orgánica para ejercer de manera eficaz y eficiente las facultades fiscalizadoras y sancionadoras delegadas; y al inadecuado desarrollo organizacional y la carencia de una gestión por procesos dentro de la institución. Para superar estas dificultades, se proponen tres lineamientos estratégicos que abordan cada uno de estos problemas.
- 1.4 El lineamiento 1, Coordinación interinstitucional para desarrollar la labor fiscalizadora y sancionadora del Conadis, plantea el inicio de un trabajo de coordinación y articulación con las diferentes entidades del sector público a nivel local, regional o a nivel nacional para el correcto funcionamiento de las labores de supervisión y fiscalización en materia de protección de los derechos de la persona con discapacidad.
- 1.5 El lineamiento 2, Desarrollo normativo del procedimiento sancionador, busca formular un marco normativo interno con el objeto de tener un procedimiento administrativo sancionador más dinámico, así como establecer un régimen de incentivos con el propósito de reconocer y premiar las buenas prácticas realizadas por los administrados que promuevan el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad.
- 1.6 El lineamiento 3, Desarrollo organizacional del Conadis, busca implementar la gestión por procesos en la institución, a fin de orientarla al logro de resultados a través de la identificación de dichos procesos y mejora continua de las actividades para luego integrarlos a los procesos institucionales, así como definir las competencias de las distintas unidades orgánicas en su interior.

2. Recomendaciones

- 2.1 Proponer a la Dirección de Fiscalización y Sanciones del Conadis que aliente la implementación de los presentes lineamientos que permitan a la institución iniciar las acciones de fiscalización y sanción dispuestas por la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N°02-2014-MIMP.
- 2.2 Se sugiere que la alta dirección del Conadis evalúe la propuesta de lineamientos para la implementación de la facultad fiscalizadora y sancionadora de la institución propuesta por la Dirección de Fiscalización y Sanciones y aprobar las acciones indicadas en los mismos. Asimismo, continuar con el proceso de implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil iniciado en el año 2014, lo que permitirá mejorar la situación laboral de sus funcionarios y empleados, toda vez que acogerse a este régimen atraería a personas calificadas a los puestos clave de la institución, priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público.
- 2.3 Se recomienda que los Gobiernos Regionales y Locales coadyuven en las acciones de coordinación y articulación propuestas por el Conadis para el correcto funcionamiento de las labores de supervisión y fiscalización en materia de protección de los derechos de la persona con discapacidad.
- 2.4 A otras entidades con competencias en discapacidad se sugiere realizar tareas de coordinación con el Conadis para definir las competencias que corresponden a cada entidad, así como coadyuvar en la elaboración de la tabla única de infracciones propuesta.

Bibliografía

Alarcón, M.; Díaz, J., y Michaelsen, P. (2016). “Diseño de Procesos del Ejército para la preparación en la Gestión de Riesgos de Desastres”. Trabajo de Investigación para optar el Grado Académico de Magister en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. Escuela de Postgrado. En: *repositorio.up.edu.pe*. Fecha de consulta: 02/09/2016. Disponible en: <<http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1135/AlarconManuel2016.pdf?sequence=1>>.

Asamblea Constituyente. (1979). “Constitución para la República del Perú (12 de Julio de 1979)”. En: *congreso.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 02/02/2017. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (2014). “*Implementación de la Reforma del Servicio Civil*” Lima: Servir. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Informe_implementacion_reforma_avances_y_logros_2014.pdf>

Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). (2015). “Resolución de Presidencia Ejecutiva N°376-2015-SERVIR/PE, Declaran iniciado el Proceso de Implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil en el CONADIS”. En: *busquedas.elperuano.com.pe*. [En línea]. 28 de diciembre 2015. Fecha de consulta: 17/02/2017. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.com.pe/download/full/16P86bKlaUwALd5S0cLZly>>.

Baca, V. (2010). “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. En: *mpfn.gob.pe*. [PDF]. Texto de la ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho administrativo realizado en Mendoza, Argentina, septiembre de 2010. Fecha de consulta: 01/09/2016. Disponible en: <http://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf>.

Bravo, J. (2013). *Gestión de procesos (con responsabilidad social): desde la mejora hasta el rediseño*. Quinta edición. Santiago de Chile: Editorial Evolución.

Castillo, M. (2003). “Modelo de sistema de gestión por procesos en entidades del Estado”. Tesis para optar el título profesional de Ingeniero Industrial. Facultad de Ingeniería Industrial, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). En: *cybertesis.unmsm.edu.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 02/09/2016. Disponible en: <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/cybertesis/1651/1/castillo_pm.pdf>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2014). “Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N°26-2014-CEPLAN/PCD”. En: *busquedas.elperuano.com.pe*. [En línea]. 04 de abril de 2014. Fecha de consulta: 11/01/2017. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/directiva-general-del-proceso-de-planeamiento-estrategico-resolucion-n-026-2014-ceplanpcd-1070109-1>>.

Comisión Permanente del Congreso de la República. (2001). “Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: *congreso.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 02/09/2016. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/delitos_omision/ley27444.pdf>.

Congreso de la República. (1981). “Ley N°23285, Ley de Trabajo para Personas con Limitaciones Físicas, Sensoriales e Intelectuales”. En: *docs.peru.justia.com*. [En línea]. 15 de octubre de 1981. Fecha de consulta: 02/09/2016. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/23285-oct-16-1981.pdf>>.

Congreso de la República. (1985). “Ley N°24067, Ley de Promoción, Prevención, Rehabilitación y Prestación de Servicios al Impedido, a fin de lograr su Integración Social”. En: *docs.peru.justia.com*. [En línea]. 09 de enero de 1985. Fecha de consulta: 02/09/2016. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/24067-jan-11-1985.pdf>>.

Congreso de la República. (1987). “Ley N°24759, que Declara de Interés Social la Protección, Atención y Readaptación Laboral del Impedido”. En: *docs.peru.justia.com*. [En línea]. 10 de diciembre de 1987. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/24759-dec-10-1987.pdf>>.

Congreso de la República. (1998). “Ley N°27050, Ley General de la Persona con Discapacidad”. En: *docs.peru.justia.com*. [En línea]. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27050-dec-31-1998.pdf>>.

Congreso de la República. (2001). “Resolución Legislativa N°27484, Resolución Legislativa que aprueba la Convención Interamericana para Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”. En: *congreso.gob.pe*. [En línea]. 15 de junio de 2001. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/rl/27484.htm>>.

Congreso de la República. (2002). “Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Peruano”. En: *inicam.org.pe*. [PDF]. 30 de enero de 2002. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <<http://www.inicam.org.pe/normativa/legislacion/Ley27658.pdf>>.

Congreso de la República. (2003). “Ley N°28084, Ley que regula los parqueos especiales para vehículos ocupados por personas con discapacidad”. En: *google.com.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi836HM0rrTAhVC4CYKHY-1D4AQFggpMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.conadisperu.gob.pe%2Fobservatorio%2Fimagenes%2FPDFs%2FLEY28084.pdf&usg=AFQjCNFRIORBUGdmRn9aWljrYn3dxjpiQQ&sig2=p_j6cVQ5NEvejwekdF1DA>.

Congreso de la República. (2007). “Decreto Supremo N°073-2007-RE, Entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo”. En: *busquedas.elperuano.com.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/entrada-en-vigencia-de-la-convencion-sobre-los-derechos-de-convenio-internacionales-1342819-1/>>.

Congreso de la República. (2012). “Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad”. En: *leyes.congreso.gob.pe*. [PDF]. 24 de diciembre de 2012. Fecha de consulta: 04/09/2016. Disponible en: <<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29973.pdf>>.

Congreso Nacional. (1994). “Ley 19.284. Establece normas para la plena integración social de personas con discapacidad”. En: *leychile.cl*. [En línea]. 14 de enero de 1994. Fecha de consulta: 15/01/2017. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30651>>.

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis). (2014). “Resolución de Presidencia N° 066-2014-CONADIS/PRE, Aprueban los Lineamientos de Organización y Funciones del Conadis”. En: *conadisperu.gob.pe*. [En línea]. 20 de mayo de 2014. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <<http://www.conadisperu.gob.pe/resoluciones>>.

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis). (2016a). “Resolución de Presidencia N°051-2016-CONADIS/PRE, aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2018”. 04 de julio de 2016. Documento interno.

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis). (2016b). “Resolución de Presidencia N° 051-2016-CONADIS/PRE, que aprueba el Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad”. En: *conadisperu.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <www.conadisperu.gob.pe/web/documentos/2016/.../RP-51-PEI_2016.pdf>.

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis). (2016c). “Resolución de Presidencia N°03-2016-CONADIS/PRE, Aprueba el Plan Operativo Institucional 2016 del Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad - CONADIS”. En: *conadisperu.gob.pe*. [En línea]. 20 de enero de 2016. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <<http://www.conadisperu.gob.pe/resoluciones>>.

Cornell University ILR School. (s.f.). “1-1-1996 Costa Rica: Ley No 7600 Igualdad De Oportunidades Para Las Personas Con Discapacidad”. En: *digitalcommons.ilr.cornell.edu*. [En línea]. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=gladnetcollec>>.

Defensoría del Pueblo. (s.f.). “Grupos de especial protección. Personas con discapacidad”. En: *defensoria.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/11/2016. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/grupos-eatencion.php?des=18>>.

Guzmán, C. (2011). *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.

Hitpass, B.; Freund, J. y Rücker, B. (2013). “*BPMN Manual de Referencia y Guía Práctica*”. Cuarta edición. Santiago de Chile: BPM Center.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012). *Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad 2012*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2015). *Perú: Caracterización de las Condiciones de Vida de la Población con Discapacidad 2014*. Lima: INEI.

Jiménez, A. y Huete, A. (2009). “Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos”. En *Política y Sociedad*. (2010). Vol. 47 Núm. 1.

Leeuw, F. (1996). “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answer”. En: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol.9, núm. 2.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). “Decreto Supremo N°002-2016-MIMP, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Conadis”. En: *busquedas.elperuano.com.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 13/09/2016. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-n-001-2016-mimp-1344319-1/>>.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2013). “Resolución Ministerial N°154-2013-MIMP, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2013-2016 del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables”. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/resoluciones_ministeriales/rm-154-2013-mimp.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). (2016). “Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, Reglamento Nacional de Edificaciones”. En: *vivienda.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 07/01/2017. Disponible en: <<http://www3.vivienda.gob.pe/pnc/docs/normatividad/variros/Reglamento%20Nacional%20de%20Edificaciones.pdf>>.

Morón, J. (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.

Mujer y Desarrollo Social. (2007a). “Decreto Supremo N°001-2007-MIMDES, Aprueban fusión del Conadis y del Indepa con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social” En: *serfor.gob.pe*. [PDF]. 23 de febrero del 2007. Fecha de consulta: 07/01/2017. Disponible en: <[http://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2007/decreto/DS.%20N%C2%BA%20001-2007-MINDES\(Fusionan%20CONADIS%20INDEPA\).pdf](http://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2007/decreto/DS.%20N%C2%BA%20001-2007-MINDES(Fusionan%20CONADIS%20INDEPA).pdf)>.

Mujer y Desarrollo Social. (2007b). “Decreto Supremo N°006-2007-MIMDES, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”. En: *inabif.gob.pe*. [PDF]. 22 de junio del 2007. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <http://www.inabif.gob.pe/portalweb/portal/portaldetransparencia/02_datosentidad/files/modif_rof_mimdes_jun2007.pdf>.

Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2014). “Decreto Supremo N°02-2014-MIMP, Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad”. En: *conadisperu.gob.pe*. [En línea]. 08 de abril de 2014. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <<http://www.conadisperu.gob.pe/institucional/marco-legal>>.

Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2016). “Decreto Supremo N°001-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS)”. En: *busquedas.elperuano.com.pe*. [En línea]. 09 de febrero de 2016. Fecha de consulta: 13/02/2017. Disponible en: <<http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-n-001-2016-mimp-1344319-1>>.

Mujica, J. (coord.). (2003). “Los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Legislación Comparada”. En: *congreso.gob.pe*. [PDF]. Fecha de consulta: 20/03/2017. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/areas-estudio/LEGISLACION-COMPARADA-FINAL.pdf>>.

Ñaupas, H.; Novoa, E.; Mejía, E. y Villagómez, A. (2011). *Metodología de la investigación científica*. Segunda edición. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2014a). “Resolución de Consejo Directivo N°040-2014-OEFA/CD mediante el cual se aprobó el Reglamento del Régimen de Incentivos (RI) de la OEFA”. En: *oeфа.gob.pe*. [PDF]. 18 de diciembre de 2014. Fecha de consulta: 20/02/2017. Disponible en: <<http://www.oeфа.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/RN0040-2014-OEFA-VERSION-ELPERUANO.pdf>>.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OE-FA). (2014b). “Resolución de Consejo Directivo N°034-2014-OEFA/CD mediante el cual se aprobó el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales (RBPA)”. En: *oeфа.gob.pe*. [PDF]. 25 de octubre de 2014. Fecha de consulta: 20/02/2017. Disponible en: <<http://www.oeфа.gob.pe/wp-content/uploads/2014/10/RN0034-2014-OEFA-CD-VERSION-ELPERUANO.pdf>>.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2015). “Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)”. En: *oeфа.gob.pe*. [PDF]. 07 de abril de 2015. Fecha de consulta: 20/02/2017. Disponible en: <<http://www.oeфа.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/RN0045-2015-OEFA-PCD-ELPERUANO.pdf>>.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinerghmin). (2013). “Resolución del Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinerghmin N°272-2012-OS-CD, se aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinerghmin”. En: *gasnatural.osinerghmin.gob.pe*. [PDF]. 23 de enero de 2013. Fecha de consulta: 20/02/2017. Disponible en: <<http://gasnatural.osinerghmin.gob.pe/contenidos/uploads/GFGN/RCD272-2012-OS-CD.pdf>>.

Poder Ejecutivo. (2016). “Decreto Legislativo N°1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo”. En: *busquedas.elperuano.com.pe*. [En línea]. 21 de diciembre de 2016. Fecha de consulta: 17/03/2017. Disponible en:

<<http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-n-27444-ley-del-pr-decreto-legislativo-n-1272-1465765-1>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). “Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [PDF]. 09 de enero del 2013. Fecha de consulta: 02/09/2016. Disponible en: <<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>>.

Rodríguez, G.; Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Granada: Ediciones Aljibe.

Secretaría de Gestión Pública (SGP). (2013). *Documento orientador: Lineamientos para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*. [En línea]. Lima: SGP. Fecha de consulta: 05/10/2010. Disponible en: <<http://sgp.pcm.gob.pe/gestion-por-procesos/>>.

Yabar, M. (2014). “Racionalidad de las multas y sanciones administrativas”. En: *Enfoque y Derecho*. [En línea]. Asociación Civil THĒMIS. Fecha de consulta: 20/01/2017. Disponible en: <<http://enfoquederecho.com/publico/racionalidad-de-las-multas-y-sanciones-administrativas/>>.

Anexos

Anexo 1. Entrevistas a funcionarios del Conadis

Principales preguntas para entrevista a funcionarios del Conadis

1. ¿Cuáles son las funciones del Conadis?
2. ¿A la fecha como viene aplicando el procedimiento de fiscalización y sancionador el Conadis?
3. ¿Por cuantas personas está conformada la Dirección de Fiscalización y Sanciones, la Sub Dirección de Fiscalización y la Sub Dirección Infracciones y Sanciones?
4. ¿Cuántas denuncias al mes son derivadas a la Dirección de Fiscalización y Sanciones por infracciones a las personas con discapacidad?
5. ¿Cuál es el flujograma de la atención de las denuncias presentadas por las personas con discapacidad?
6. ¿Con que entidades interrelaciona el Conadis para la atención de la denuncia presentadas por los administrados?
7. ¿Qué herramientas de gestión tiene actualmente el Conadis?
8. ¿Tiene actualmente el Conadis presupuesto asignado para la implementación del procedimiento de fiscalización y de sanción?

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Anexo 2. Entrevista a representantes de asociaciones de personas con discapacidad

Principales preguntas para entrevistas a representantes de asociaciones de personas con discapacidad

1. ¿Por cuantas personas está conformada su asociación y cuál es el objeto social?
2. ¿Cuáles son las infracciones más frecuentes contra las personas con discapacidad?
3. ¿Qué expectativas tienen del fortalecimiento de las facultades del Conadis en el procedimiento de fiscalización y sanción?
4. ¿Qué propuestas tienen ustedes para el mejor desempeño de las funciones de fiscalización y sanción del Conadis?

Fuente: Elaboración propia, 2017.

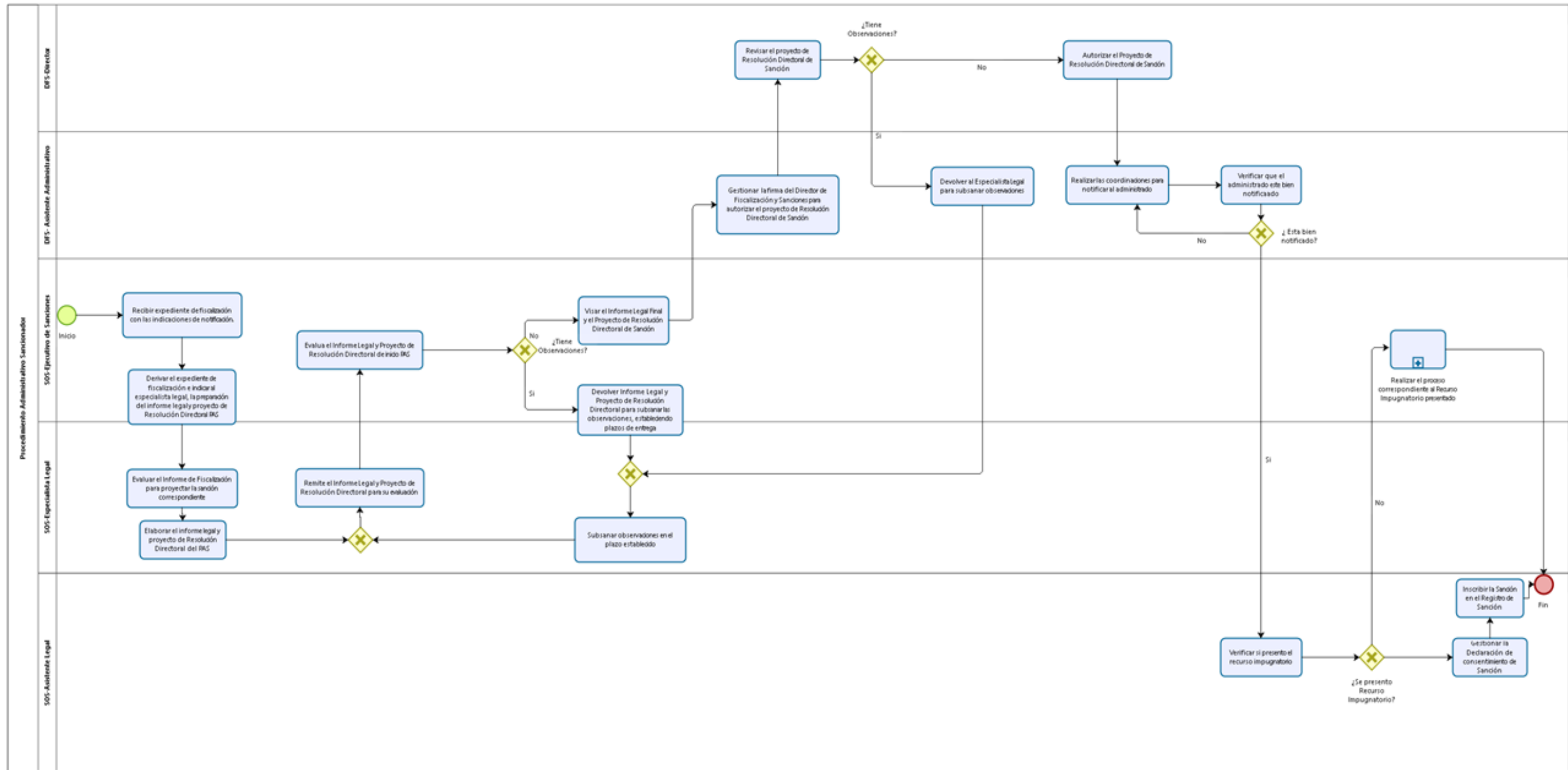
Anexo 3. Entrevista a expertos en discapacidad y en el PAS

Principales preguntas para entrevista a expertos en discapacidad y en el procedimiento administrativo sancionador.

1. Con el fin de corregir las conductas ilícitas de los administrados vulnerando el derecho de las personas con discapacidad. ¿Cuál es su opinión, a efectos de disuadir dichas conductas aplicar multas más severas para las empresas, entidades o personas naturales, o dictar medidas correctivas?
2. Si se opta por la aplicación de multas ¿cuál debería ser la metodología para determinación de multas?
3. ¿Qué actividades se empezarán a fiscalizar?
4. ¿Qué procesos se utilizarán para ejecutar la Fiscalización y Sanción?
5. A efectos de determinar la responsabilidad administrativa de los infractores contra las personas con discapacidad ¿Qué tipo de responsabilidad se debería aplicar la subjetiva u objetiva?

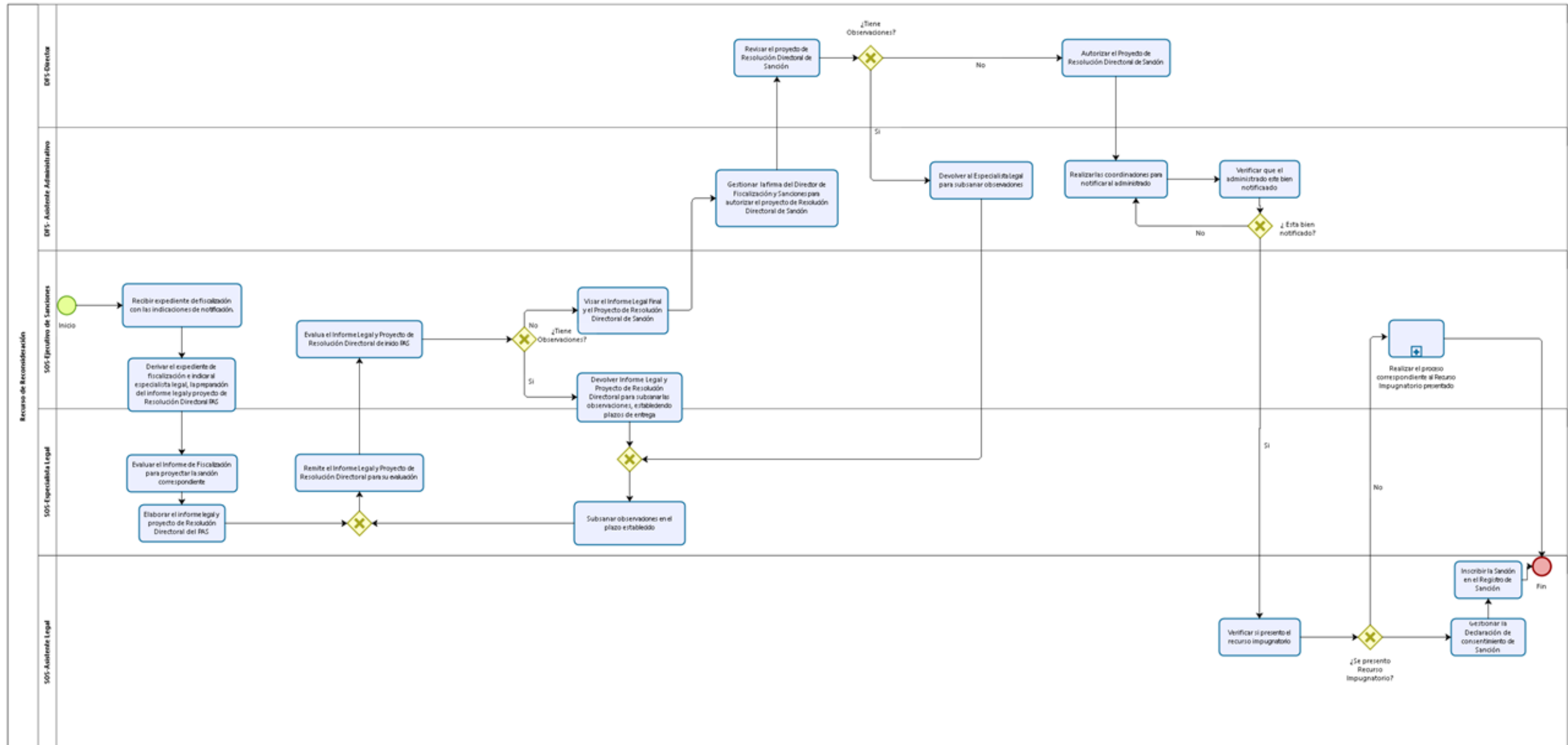
Fuente: Elaboración propia, 2017.

Anexo 4. Propuesta de procedimiento administrativo sancionador



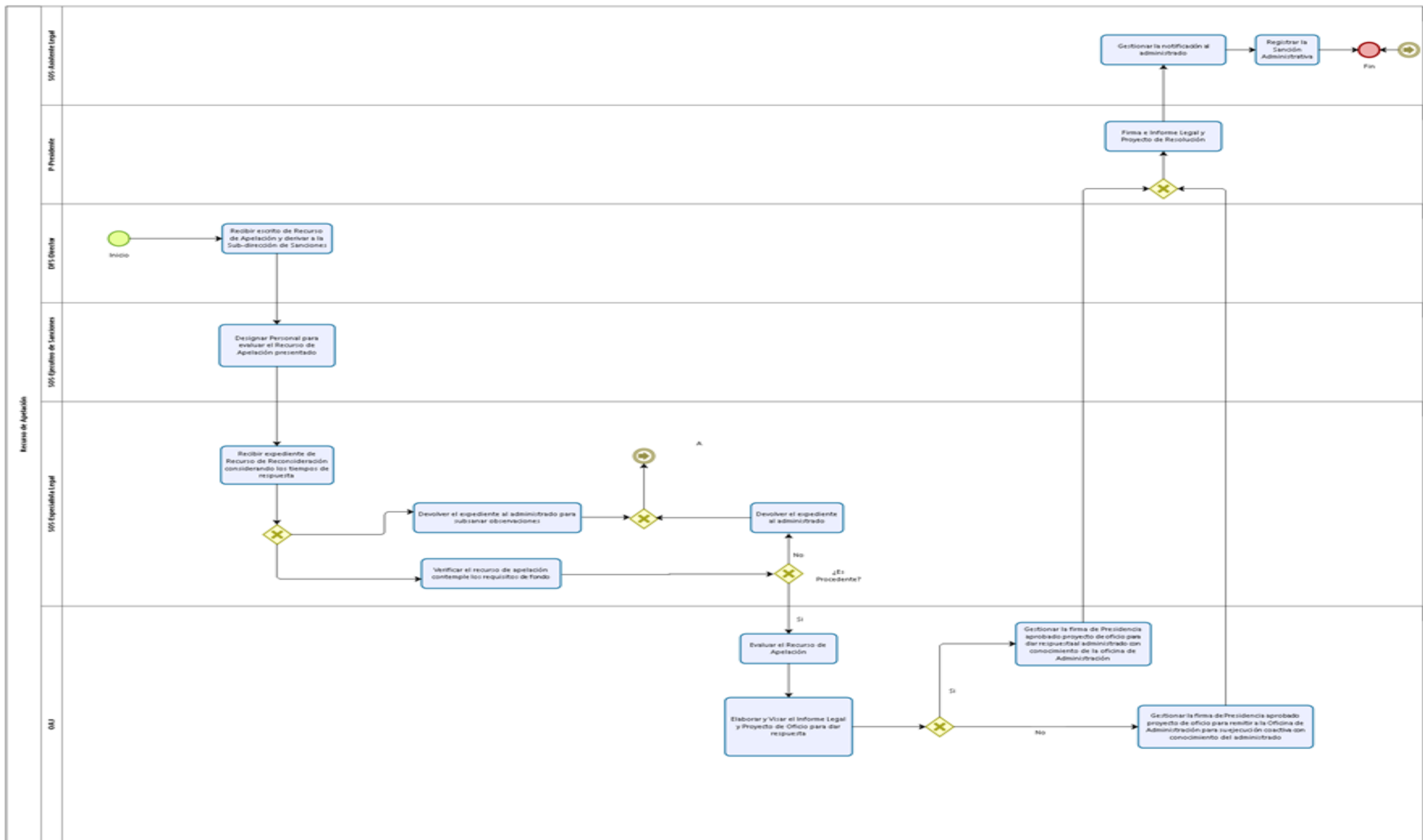
Fuente: Elaboración propia, 2017.

Anexo 5. Recurso de reconsideración



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Anexo 6. Recurso de apelación



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Nota biográfica

Jorge Cardó Velit

Nació en Lima el 23 de abril de 1970. Es abogado por la Universidad de Lima. Cuenta con diplomaturas en Derecho Administrativo General, Derecho Administrativo Sancionador, Contrataciones del Estado y Gestión de Proyectos. Tiene más de 18 años de experiencia en el sector público, en la defensa y protección y defensa de los derechos humanos y poblaciones vulnerables. Actualmente se desempeña como sub director de Fiscalización del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis).

José Rojas Coronado

Nació en Lima el 06 de mayo de 1969. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría de Gestión Pública en la Universidad del Pacífico, Lima, Perú, con estudios de especialización en Derecho Administrativo y Contrataciones del Estado. Cuenta con más de veinte años de experiencia en el sector público, principalmente en procedimientos administrativos sancionadores de distintas entidades públicas. Actualmente se desempeña como sub gerente de Procedimiento de Tránsito y sub gerente de Procedimiento de Servicios Complementarios de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran).

Rocío Yataco Carbajal

Nació en Lima, el 18 de febrero de 1976. Es abogada colegiada, egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con estudios de especialización en Derecho Administrativo, Derecho Procesal Constitucional, Contrataciones del Estado y Gestión por Proceso. Tiene más de 13 años de experiencia en el sector público, en la elaboración de documentos de gestión y en temas de procedimientos administrativos disciplinarios. Actualmente se desempeña como asesora legal en el Ministerio del Interior.