



FACULTAD DE DERECHO
SECCIÓN DE POSGRADO

**LA AFECTACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO POR LA
APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIA
DISCIPLINARIA PREVISTO EN LA LEY DEL SERVICIO CIVIL**

**PRESENTADA POR
EDUARDO BARTRA CHOCLOTT**

**ASESOR
OMAR TOLEDO TORIBIO**

**TESIS
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN DERECHO DEL
TRABAJO**

LIMA – PERÚ

2017



Reconocimiento - No comercial

CC BY-NC

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, y aunque en las nuevas creaciones deban reconocerse la autoría y no puedan ser utilizadas de manera comercial, no tienen que estar bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



FACULTAD DE DERECHO

SECCIÓN DE POSGRADO

LA AFECTACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO POR LA
APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIA DISCIPLINARIA
PREVISTO EN LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.

PARA OPTAR

EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN DERECHO DEL TRABAJO

PRESENTADO POR:

EDUARDO BARTRA CHOCLOTT

ASESOR:

Dr. OMAR TOLEDO TORIBIO

LIMA, PERÚ

2017

DEDICATORIA:

A mis padres y hermanos por su amor y constante apoyo.

A mi esposa, por su amor y ser la fuente de mi inspiración.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	iii
ÍNDICE DE TABLAS	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	xi
RESUMEN	xii
ABSTRACT.....	xiv
INTRODUCCIÓN	xvi
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	1
1.1. Antecedentes de la investigación	1
1.2. Bases Teóricas	8

1.2.1. Teorías sobre el manejo del Sistema de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública.....	8
1.2.2. Manifestaciones del poder disciplinario del Estado.....	9
1.2.3. Categorías analíticas.....	12
1.3. Definiciones de términos básicos.....	14
CAPÍTULO II: EL PODER DISCIPLINARIO ESTATAL Y EL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN MATERIA DISCIPLINARIA.....	17
2.1. El poder disciplinario del Estado.....	17
2.1.1. Fundamentos del poder disciplinario estatal.....	17
2.1.2. El procedimiento disciplinario.....	22
2.2. El debido procedimiento en materia disciplinaria.....	27
2.2.1. Marco conceptual del debido procedimiento.....	27
2.2.2. El debido proceso aplicado al procedimiento administrativo.....	28
CAPÍTULO III: LA COMPETENCIA EN EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO.....	35
3.1. Alcances de la competencia en materia disciplinaria.....	36
3.1.1. El fundamento de la competencia administrativa.....	36
3.1.2. El criterio de jerarquía en el ejercicio del poder disciplinario.....	40
3.1.3. Disgregación entre órgano instructor y sancionador en un procedimiento disciplinario.....	44

3.2. Competencia para conocer el recurso de apelación contra la decisión del Estado – Empleador en el ámbito disciplinario.	51
3.2.1. Facultad de contradicción.	52
3.2.2. Una revisión al recurso administrativo.	55
3.2.3. El recurso de apelación.	57
 CAPÍTULO IV: EL RÉGIMEN DE COMPETENCIA DISCIPLINARIA DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.	 60
4.1. Disposiciones generales del régimen disciplinario.....	61
4.2. Ámbito de aplicación del nuevo régimen disciplinario.....	67
4.3. Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.	76
4.4. Trámite del procedimiento administrativo disciplinario.....	77
4.5. Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de abril de 2016: Una visión crítica.	80
4.5.1. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación del principio de tipicidad.....	81
4.5.2. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación del derecho de defensa.	82
4.5.3. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación del principio de razonabilidad.	84
4.5.4. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación de la proscripción de la <i>no reformatio in peius</i>	90

CAPÍTULO V: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	92
5.1. Formulación del problema.....	92
5.1.1. Problema General	92
5.1.2. Problemas Específicos	92
5.2. Objetivos de la investigación.....	93
5.2.1. Objetivo General.....	93
5.2.2. Objetivos Específicos	93
5.3. Formulación de la hipótesis.....	94
5.3.1. Hipótesis Principal	94
5.3.2. Hipótesis Secundarias	94
5.4. Diseño Metodológico.....	95
5.5. Diseño Muestral.....	96
5.5.1. Sede Central de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	96
5.5.2. Zona Registral N° IX-Sede Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	98
5.6. Técnicas de recolección de datos.	102
5.6.1. Técnicas de recolección de datos respecto de la Sede Central de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.....	102
5.6.2. Técnicas de recolección de datos respecto de la Zona Registral N° IX-Sede Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	104

5.7. Aspectos éticos.....	106
CAPÍTULO VI: RESULTADOS.....	107
6.1. Una visión a los órganos de la entidad objeto de la presente investigación: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.	110
6.2. El sistema de gestión de recursos humanos en los órganos objeto de la presente investigación. El régimen disciplinario.....	116
6.3. La afectación del debido procedimiento como consecuencia de la aplicación del régimen de competencia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057. 118	
6.3.1. Afectación del debido procedimiento por vulneración del principio de jerarquía.....	118
6.3.2. Afectación del debido procedimiento por afectación de la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.....	143
6.3.3. Afectación del debido procedimiento por vulneración del Principio de Imparcialidad.	146
6.4. Procedimientos disciplinarios llevados a cabo por la Sede Central y la Zona Registral N° IX-Sede Lima de la SUNARP en los que se aprecia la afectación al debido procedimiento como consecuencia de la aplicación del esquema de competencia previsto en la Ley del Servicio Civil.	148
6.4.1. Procedimientos disciplinarios en los que se ha afectado el debido procedimiento como consecuencia de la transgresión del criterio de jerarquía.	

6.4.2. Procedimientos disciplinarios en los que se ha afectado el debido procedimiento por vulnerar la naturaleza jerárquica del recurso de apelación, como consecuencia de la aplicación del régimen de competencia previsto en la Ley N° 30057.	152
6.4.3. Procedimientos disciplinarios en los que se ha afectado el debido procedimiento por la vulneración del criterio de imparcialidad, al desarrollar un mismo órgano las funciones de instructor y sancionador en el caso de infracciones pasibles de ser sancionadas con amonestación escrita.	155
CAPÍTULO VII: DISCUSIÓN	162
7.1. La imposibilidad de aplicar el régimen de competencia disciplinaria en otras entidades de naturaleza desconcentrada.	166
7.2. Tratamiento del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario previsto en la Ley del Servicio Civil.	172
7.3. Esquema aplicado por la SUNARP en los procedimientos disciplinarios antes de la entrada en vigencia del régimen de competencia disciplinaria.	175
CONCLUSIONES	179
RECOMENDACIONES	183
FUENTES DE INFORMACIÓN	185
LISTA DE FIGURAS	198

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 <i>REGLAS APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS</i> ..	68
TABLA 2 <i>NORMAS APLICABLES EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO</i>	70
TABLA 3 <i>RÉGIMEN DE AUTORIDADES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA</i>	76
TABLA 4 <i>NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN Y MARCO NORMATIVO APLICABLE</i>	79
TABLA 5 <i>POBLACIÓN</i>	96
TABLA 6 <i>CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN</i>	97
TABLA 7 <i>CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA</i>	98
TABLA 8 <i>POBLACIÓN</i>	98
TABLA 9 <i>CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN</i>	99

TABLA 10 <i>CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA</i>	101
TABLA 11 <i>INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EMPLEADOS</i>	102
TABLA 12 <i>CONTENIDO Y MUESTRA DE APLICACIÓN</i>	103
TABLA 13 <i>INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EMPLEADOS</i>	104
TABLA 14 <i>CONTENIDO Y MUESTRA DE APLICACIÓN</i>	105
TABLA 15 <i>AFECTACIÓN DEL CRITERIO DE JERARQUÍA</i>	151
TABLA 16 <i>AFECTACIÓN DE LA NATURALEZA JERÁRQUICA DEL RECURSO DE APELACIÓN</i>	152
TABLA 17 <i>VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD</i>	155
TABLA 18 <i>RÉGIMEN DE AUTORIDADES DISCIPLINARIAS DE LA SUNAT</i>	168
TABLA 19 <i>RÉGIMEN DE AUTORIDADES DISCIPLINARIAS DEL PODER JUDICIAL</i>	170
TABLA 20 <i>CASOS DE IMPUGNACIÓN DE SANCIÓN DE AMONESTACIÓN ESCRITA ANTE EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL</i>	173
TABLA 21 <i>RÉGIMEN DE COMPETENCIA DISCIPLINARIA DE LA SUNARP ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 30057 – LEY DEL SERVICIO CIVIL</i>	176

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>FIGURA 1. ORGANIGRAMA DE LA SEDE CENTRAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS.....</i>	<i>198</i>
<i>FIGURA 2. ORGANIGRAMA DE LA ZONA REGISTRAL N° IX-SEDE LIMA, SEGÚN EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.....</i>	<i>199</i>
<i>FIGURA 3. ORGANIGRAMA DE LA ZONA REGISTRAL N° IX-SEDE LIMA, SEGÚN EL MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.</i>	<i>199</i>
<i>FIGURA 4. ORGANIGRAMA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – SUNAT.</i>	<i>199</i>
<i>FIGURA 5. ORGANIGRAMA DEL PODER JUDICIAL.</i>	<i>199</i>

RESUMEN

La presente investigación se centra en el análisis del régimen de competencia en materia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, en el marco de la reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos a nivel estatal impulsado con la aprobación y entrada en vigencia de la referida norma, así como su Reglamento General.

Para ello se ha analizado la estructura de competencia disciplinaria, así como su aplicación, para confrontarla con los procedimientos disciplinarios llevados a cabo por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Siendo así, en la investigación, se recurrió al método exploratorio y los instrumentos de recolección de datos de los que se ha valido son: i) selección de un número de servidores que

prestan servicios en la Sede Central y en la Zona Registral N° IX-Sede Lima; ii) análisis de instrumentos de gestión vinculados con la estructura orgánica de la entidad y el sistema de recursos humanos; y, iii) revisión de procedimientos disciplinarios iniciados a partir del 14 de setiembre de 2014 hasta el 31 de octubre de 2016 en la Sede Central de la SUNARP y en la Zona Registral N° IX-Sede Lima.

Finalmente, del estudio realizado se ha podido concluir que la aplicación del régimen de competencia disciplinaria prevista en la Ley del Servicio Civil - Ley N° 30057 afecta el debido procedimiento en tres (03) dimensiones: i) infringe el principio de jerarquía; ii) transgrede la naturaleza jerárquica del recurso de apelación; y, iii) vulnera del principio de imparcialidad.

ABSTRACT

The present investigation focuses on the analysis of the discipline regime in disciplinary matters provided for the Law No. 30057 - Civil Service Law, within the framework of the reform of the Human Resources Management System at state level driven with the approval and entry in force of the referred norm, as well as its General Regulation.

In order to do so, the structure of disciplinary competence and its application have been analyzed to confront it with the disciplinary procedures carried out by the National Superintendency of Public Registries. For this reason, in the investigation, the exploratory method was used and the data collection instruments that it has

validated are: i) selection of a number of servers that provide services at Headquarters Central and in the Registration Zone N ° IX-Lima Headquarters; ii) management tools linked to the organizational structure of the entity and the human resources system; and, iii) review of the procedures for demarcation of responsibilities initiated as from September 14, 2014 until October 31, 2016 at SUNARP Headquarters and at Registry Zone No. IX-Sede Lima.

Finally, the study concluded that the application of the disciplinary jurisdiction regime provided for in the Civil Service Law - Law No. 30057 affects the due process in three (03) dimensions: i) Infringe the hierarchical line which must be observed in all demarcation of responsibilities; (ii) Transgress the hierarchical nature of the appeal; and, iii) Violates the principle of impartiality.

INTRODUCCIÓN

Con fecha 04 de julio de 2013 se publicó en el diario oficial “El Peruano” la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, con el objeto de establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas.

En el Título V de la citada ley se regula lo concerniente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, para lo cual, en los artículos 89° y 90° se establece la estructura de competencias en materia disciplinaria. Cabe indicar que lo referido al régimen disciplinario se encuentra vigente desde el 14 de setiembre de 2014, como consecuencia de lo previsto en la Undécima Disposición Complementaria

Transitoria del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Según lo regulado tanto en la Ley del Servicio Civil como en su Reglamento General, se ha previsto la siguiente estructura de competencia en primera instancia:

- a) Si la propuesta de sanción es amonestación escrita: Instruye y sanciona el jefe inmediato del presunto infractor y oficializa la sanción el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces.

- b) Si la propuesta de sanción es suspensión: Instruye el jefe inmediato del presunto infractor y sanciona el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces, quien -además- oficializa la sanción.

- c) Si la propuesta de sanción es destitución: Instruye el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces y sanciona el titular de la entidad, quien -además- oficializa la sanción.

Es pertinente señalar que en segunda instancia se ha previsto que: a) el recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita será conocido por el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces; y, b) el recurso de apelación contra las sanciones de suspensión y destitución será conocido por el Tribunal del Servicio Civil.

Además de lo regulado en la Ley del Servicio Civil y en su Reglamento General, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y el procedimiento sancionador.

Conforme a los numerales 5.1 y 9 de la citada directiva, para efectos de la identificación de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad; entendiéndose como instrumentos de gestión al Reglamento de Organización y Funciones – ROF, el Manual Operativo y aquellos que definan las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional del Presupuesto.

En tal contexto, debemos mencionar que las disposiciones contenidas en el régimen de competencia disciplinaria de la Ley del Servicio Civil son de aplicación común a todas las entidades públicas; sin embargo, se aprecia que el referido esquema competencial afecta el debido procedimiento en tres (03) dimensiones:

1. Principio de jerarquía: Si bien la Ley del Servicio Civil establece de forma puntual qué autoridades intervendrán en el procedimiento disciplinario en función a la posible sanción que se le impondrá al trabajador, la aplicación

literal de dicho esquema competencial generará que el poder disciplinario sea ejercido por autoridades que, según el cargo que ocupan en el organigrama institucional, son inferiores jerárquicos respecto de aquellos servidores que han sido sometidos a un deslinde de responsabilidades o, por otro lado, que no se encuentren dentro de una misma línea jerárquica en relación al presunto infractor.

2. Naturaleza jerárquica del recurso de apelación: Se ha dispuesto que la impugnación contra la sanción de amonestación escrita sea conocida y resuelta por el Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces; sin embargo, en función a dicha potestad, el mencionado jefe deberá resolver recursos de apelación formulados contra decisiones emitidas por órganos respecto de los cuales no constituye superior jerárquico o, inclusive, es inferior jerárquico.

3. Principio de imparcialidad: Si como resultado de la precalificación efectuada por el Secretario Técnico se propone la imposición de una amonestación escrita contra el presunto infractor, el procedimiento disciplinario que se inicie será conocido en etapa de instrucción y sanción por el mismo órgano; sin embargo, dicho esquema no se aplica para los casos en los que la propuesta de sanción fue suspensión o destitución, dado que el procedimiento disciplinario será conocido por distintas autoridades en las referidas etapas.

En la presente investigación se ha tomado a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos a fin de demostrar las deficiencias descritas en el párrafo anterior materializadas en los distintos procedimientos disciplinarios a cargo de la entidad. En tal contexto, se ha planteado el siguiente problema general: ¿El régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta el debido procedimiento?

En atención a lo señalado en el párrafo anterior, se han planteado los siguientes problemas específicos: ¿De qué manera el principio de jerarquía se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos? ¿De qué manera el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos afecta la naturaleza jerárquica del recurso de apelación? ¿De qué manera el principio de imparcialidad se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos?

Siendo así, se ha formulado como hipótesis principal que la aplicación del régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta el debido procedimiento.

Considerando la hipótesis antes descrita, la presente investigación tiene por finalidad: i) evidenciar los defectos del régimen de competencia en materia disciplinaria regulado por la Ley del Servicio Civil y que lo hacen inaplicable en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP; ii) demostrar que el diseño de competencia en materia disciplinaria previsto por la Ley del Servicio Civil afecta el debido procedimiento; y, iii) establecer mecanismos que permitan el ejercicio efectivo del poder disciplinario estatal regulado en la mencionada ley.

De igual modo, la presente investigación se justifica debido a que el referido régimen disciplinario se viene aplicando desde el 14 de setiembre de 2014 y, por tanto, se han impuesto sanciones dentro de un esquema de competencia que afecta el debido procedimiento de los servidores públicos de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Asimismo, la investigación no solo tendrá una utilidad a nivel académico, puesto que podrá constituir la base de una modificación normativa o de un nuevo criterio jurisprudencial en el ámbito del Derecho Laboral Público, a fin de garantizar el debido procedimiento en el ejercicio del poder disciplinario estatal.

Para el desarrollo de la tesis se ha empleado el enfoque cualitativo, dado que se ha analizado doctrina vinculada con el tema, jurisprudencia y procedimientos disciplinarios desarrollados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sede Central y Zona Registral N° IX-Sede Lima – en el marco de la Ley N° 30057. En esa línea, la investigación se ha circunscrito únicamente en los procedimientos disciplinarios llevados a cabo por la SUNARP en la provincia de

Lima, Cañete y en la provincia constitucional del Callao; cuya prognosis de sanción haya sido amonestación escrita, suspensión y destitución y habiéndose empleado como herramientas de investigación el análisis de textos y de casos.

Finalmente, la tesis se ha estructurado en siete (07) capítulos, el primero en el que se expone el marco teórico que abarca los antecedentes de la investigación, las bases teóricas y la definición de términos básicos, el segundo se analiza lo concerniente a la potestad disciplinaria estatal y la aplicación del debido procedimiento en el ámbito disciplinario, el tercero para analizar la competencia en el ejercicio del poder disciplinario, el cuarto para evaluar el régimen de competencia disciplinaria de la Ley del Servicio Civil, el quinto en el que se expone la metodología aplicada a la presente investigación, el sexto en el que se exponen los resultados de la investigación; y, el séptimo en el que se presenta la discusión sobre la base de los resultados expuestos y como paso previo a las conclusiones.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de la investigación

De los antecedentes de la investigación, se han desarrollado estudios sobre el ejercicio del poder sancionador del Estado y específicamente de su poder disciplinario en calidad de empleador. Es así que tenemos la tesis presentada por el abogado Héctor Fidel Rojas Rodríguez (2014) para optar el grado de Magíster en Derecho de Penal, en la Pontificia Universidad Católica del Perú, denominada: “Los Principios Constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?”

En dicha investigación se aplicó el método exploratorio y se concluyó básicamente que los límites constitucionales del ius puniendi desarrollados en el Derecho Penal, no pueden ser aplicados al Derecho Administrativo Sancionador en bloque, sino que deben ser objeto de matices que dependen

de las particulares características que constituyen cada rama del ordenamiento sancionador. El investigador precisó que puede variar la intensidad de las garantías que ofrece un concreto límite constitucional, individualmente considerado, en comparación a cómo se aplica en otros sectores, pero en ningún caso se pueden eliminar por completo sus alcances.

De igual modo, se cuenta con la tesis presentada por la abogada Erika García Cobián Castro (2014) en la Pontificia Universidad Católica del Perú, denominada: “Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio del “Ne Bis In Idem”. En tal investigación se aplicó el método exploratorio y se concluyó que la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República para declarar la responsabilidad administrativa funcional si bien tiene reconocimiento constitucional y legal, no es menos cierto que constituye una potencial afectación al principio de nen bis in ídem, principalmente en aquellos supuestos en los que la conducta punible a nivel administrativo presenta los mismos elementos para ser sancionada en el fuero penal.

La investigadora concluyó que la aplicación e interpretación de las normas que regulan el poder sancionador de la Contraloría General de la República se efectúe conforme a los alcances de la Constitución, debiendo verificarse en primer lugar, si los hechos que conoce se encuentran aparentemente

subsumidos en dos o más normas prohibitivas o sancionadoras. Del mismo modo, señaló que la determinación de la norma a aplicarse, penal o administrativa, debería analizar el alcance de lo prohibido en cada norma, y definirse por aquella que desvalore adecuada y proporcionalmente las conductas investigadas. Dichas conclusiones le permitieron afirmar que en el caso que de la comparación del contenido de injusto de cada una de las normas prohibitivas se hubiera desprendido que son notoriamente distintas, y que por tanto, se trata de un fundamento de punición diferente en cada caso, sí corresponde implementar los procedimientos para la investigación penal y administrativa, simultáneamente, y aplicar las sanciones que correspondieran a cada ámbito.

Asimismo, se cuenta con la tesis presentada por el abogado Andrés Miguel Paredes Velásquez (2015) para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa en la Pontificia Universidad Católica del Perú denominada “Los Derechos Inespecíficos de los trabajadores y el principio de proporcionalidad”. El tipo de investigación fue dogmática y se evaluó la aplicación del mencionado principio en los casos de afectación del derecho a la intimidad del trabajador en el uso del correo electrónico empresarial para fines de índole personal. En ese contexto, se concluyó que el juicio de proporcionalidad implicará que un derecho fundamental será restringido o afectado cuando venga a situarse en una escala inferior frente al derecho vencedor.

Siendo así, en el caso estudiado en la investigación sobre el derecho a la intimidad del trabajador en el uso del correo electrónico empresarial para fines de índole personal, no disminuye el poder de fiscalización que ostenta el empresario y que nace del derecho de propiedad que este posee. Dicha decisión no significará entonces que el derecho de propiedad del empleador se encuentre ubicado en un escalafón más abajo frente al derecho a la intimidad del trabajador, pues como ya hemos hecho hincapié, el principio de proporcionalidad será aplicado de manera independiente en cada caso concreto.

Por otro lado, tenemos la tesis presentada por la abogada Carmen Paola Díaz Solís (2015) para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa en la Pontificia Universidad Católica del Perú denominada “La legislación en materia de control debe considerar las actividades que realiza las empresas del Estado para una apropiada identificación de responsabilidad de sus trabajadores”. En dicha investigación se concluyó que las categorías jurídicas utilizadas en el Código Penal deben guardar coherencia con el régimen jurídico aplicable a las empresas estatales, pues la casuística refleja que no es admisible en todos los casos equiparar a los trabajadores de las empresas estatales con los empleados públicos, debido a las diferencias en la naturaleza de las funciones que desarrollan, específicamente en el caso de la función pública.

Otro antecedente que encontramos es la tesis presentada por la señora Cintya Amelia Delgado Chávez (2016) para optar el grado de Magíster en Políticas Públicas y Gestión Pública en la Pontificia Universidad Católica del Perú denominada “La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, período 2014-2015”. La investigadora concluye que el proceso de difusión y orientación de la implementación del régimen del servicio civil en las entidades sólo se limita a las charlas que ha realizado SERVIR a los trabajadores, más no destacan acciones realizadas por la misma entidad a fin de informar al personal de los avances en la implementación de la ley. Ello se debe a que no ha habido un diálogo inclusivo de los trabajadores en el proceso de implementación de la reforma.

La autora agrega que en la relación con el SERVIR prima la autonomía y se dificulta de trabajar en conjunto a fin de contribuir al desarrollo de la reforma. Por ello, la Secretaría de Gestión Pública debería ser la encargada de normar sobre la gestión de procesos y mejora, lo cual hasta el momento no ha cumplido con dicha función.

Como otro antecedente tenemos la tesis presentada por el señor Víctor Torres Balcázar (2016) para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública en la Pontificia Universidad Católica del Perú denominada “La implementación de la Ley SERVIR durante el periodo 2013 – 2016: un análisis de los factores

que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios”. En esta investigación se concluyó que desde la publicación de la Ley SERVIR, se maneja como discurso la puesta en marcha de una reforma del servicio civil; siendo que la etapa de diseño de la política del servicio civil encierra un espíritu de reforma del estado actual de los recursos humanos en el Estado y de la gestión de este recurso organizacional tan importante.

Sin embargo, concluye la investigadora, los avances que viene mostrando la etapa de implementación, permiten afirmar que la aplicación de los lineamientos del tránsito, específicamente lo que concierne al tránsito de entidades públicas como organizaciones, es el reflejo de un conjunto de acciones concretas por abordar las diferentes aristas de un proceso de modernización.

En cuanto a antecedentes internacionales tenemos la tesis doctoral presentada por el señor Carlos Alberto Conde Da Silva Fraga (2007) en la Universidad de Sevilla – España denominada “El Poder Disciplinario de la Administración Pública (Una visión constitucionalista – Portugal – España)”, en la cual se aprecia la influencia española en el diseño de la normativa disciplinaria peruana. Efectivamente, en dicha investigación, el autor concluye que la controversia sobre la naturaleza administrativa o penal del derecho disciplinario, en el sistema español vino a prevalecer esta última, entendiéndose que el poder sancionador del Estado es uno, rigiéndose por los mismos principios garantísticos oriundos del derecho penal y

entendiéndose que el ordenamiento punitivo del Estado tiene una dupla manifestación: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionatorio.

Asimismo, agrega el autor que esta concepción unitaria lleva a que todo el poder sancionador de la Administración esté sujeto a los mismos principios constitucionales considerados fundamentales para la realización del Estado de derecho, entre los cuales los oriundos del Derecho Penal.

Finalmente, tenemos la tesis doctoral del señor Ángel Mariano Campal Martínez (2015) en la Universidad de Oviedo denominada “El Régimen Disciplinario del Personal Laboral al servicio de las Administraciones Públicas”. En dicha investigación se concluye que a la hora de analizar el régimen jurídico aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se confirma la tendencia autocontenida de la legislación hacia la unificación de regímenes jurídicos entre los colectivos de laborales públicos y funcionarios. A ello ha contribuido tanto la doble finalidad de la normativa estableciendo las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, como la diversidad de técnicas jurídicas utilizadas a lo largo del Estatuto Básico de los Empleados Públicos para dar respuesta al régimen jurídico de cada uno de los colectivos.

Por otro lado, se analizó lo concerniente a la traslación de los principios del régimen sancionador al régimen disciplinario. Ello debe partir de analizar

elementos comunes que presentan el Derecho Disciplinario Laboral y el Derecho Penal y que se manifiesta en la aplicación de los principios de este último al primero de los mencionados, lo cual tiene validez para la doctrina y la jurisprudencia.

Como se puede apreciar, si bien existen investigaciones vinculadas con el régimen disciplinario estatal e incluso a la propia Ley del Servicio Civil, no se ha analizado aún las deficiencias del esquema competencial en materia disciplinaria que la referida ley contiene; lo cual será tratado en la presente investigación y que contribuirá en el ámbito doctrinario como normativo.

1.2. Bases Teóricas

1.2.1. Teorías sobre el manejo del Sistema de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública.

a) Teoría Estatutaria: En la que la relación del servicio la regula unilateralmente el Estado y, por tanto, no requiere del consentimiento del agente público; motivo por el cual se trata de obligaciones impuestas por el poder público (Haro Carranza, 2012).

Es así que la primera norma que trata de manera integral la Carrera Administrativa es la Ley N°11377 - Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, que fue dictada en el año 1950 por el General Manuel Odría; la

cual crea la Carrera Administrativa, establece el escalafón y constituye el Consejo Nacional del Servicio Civil. Posteriormente, en el año 1984 el gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry dictó el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, esta norma recoge los principios y modelos establecidos en el Decreto Ley N°11377 y pone énfasis en los derechos de los servidores públicos; asimismo establece una única clasificación para todas las entidades, la que comprende 14 niveles y tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares), e instituye el mérito y el tiempo de servicio como factor de ascenso en la carrera.

- b) Teoría contractualista: En virtud de la cual la relación entre el Estado y sus trabajadores es de naturaleza contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. En ese sentido, ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación (Haro Carranza, 2012).

1.2.2. Manifestaciones del poder disciplinario del Estado.

- a) El Derecho Disciplinario: Según el tratadista Alejandro Huergo Lora (2007):

(...) la titularidad de la potestad disciplinaria está en manos de las organizaciones -públicas, en lo que nos interesa aquí-, que les permite

imponer sanciones a sus miembros cuando incumplen los deberes derivados de la pertenencia a la organización. De ello se deduce que la sanción de mayor gravedad sea, precisamente, la expulsión de la organización (p.209).

Para este autor, la ausencia de cualquiera de estas notas características, nos coloca frente a otras figuras del poder sancionador público, pero no ante el derecho disciplinario propiamente dicho. Nuestro ordenamiento sancionador también prevé reacciones contra personas que, sin pertenecer a la Administración, por la naturaleza del servicio que ésta brinda, se encuentran sujetos a la potestad disciplina; es decir a una serie de deberes y derechos que surgen de la propia organización del servicio que se presta.

b) Derecho Administrativo Sancionador: Sobre el particular el tratadista Jorge Danós Ordóñez (1995) señala lo siguiente

El Derecho Administrativo Sancionador está presente en la interrelación cotidiana del Estado con sus administrados, es decir, aparece en cada sector de la vida diaria en que el Estado tiene presencia o interviene para regular dicha actividad. En el ordenamiento peruano, la Constitución no reconoce expresamente una potestad sancionadora a la Administración, por lo que de esta omisión puede deducirse dos cosas: a) La potestad sancionadora en manos de Administración debe entenderse como una “delegación” de

la potestad punitiva que ejercen los jueces o, b) no hay delegación alguna, sino que la potestad sancionadora de la administración es autónoma, aunque se encuentra implícita en las potestades generales de la Administrativa (que sí tiene previsión constitucional) y le sirve para concretizar sus facultades para legislar, producir normas, o, en general, gestionar. (p.150 - 152)

- c) Potestad disciplinaria del Estado empleador: “Una de las manifestaciones del poder de dirección del empleador la encontramos en aquella atribución que le permite a éste sancionar a sus trabajadores cuando se incumpla alguna de las obligaciones impuestas u órdenes impartidas” (Terradillos Ormaetxea, 2004, p.48). Cabe precisar que la facultad disciplinaria puede ser ejercida tanto por el empleador privado como por el Estado cuando actúa como empleador, en este último caso, porque en la relación Estado-Employador confluyen también los tres elementos o características esenciales del contrato de trabajo, claro que en este caso se deben tomar en cuenta determinados matices propios de su naturaleza pública, como por ejemplo la observancia del principio de legalidad regulado en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (Blancas Bustamante, 2006). Esta potestad también involucra la posibilidad de dictar, al interior de la institución, normas, directivas o reglamentos de obligatorio cumplimiento para los trabajadores, pero siempre dentro del marco legal aplicable.

1.2.3. Categorías analíticas.

- a) La Ley del Servicio Civil y el modelo de gestión del Sistema de Recursos Humanos: El artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 30057 establece que el objetivo de la misma es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas. Para tal efecto institucionaliza la denominada familia de puestos, que según el artículo 3° de la Ley es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares; siendo que cada familia de puestos se organiza en niveles de menor a mayor complejidad de funciones y responsabilidades.

Por tal motivo, la Ley del Servicio Civil adopta un modelo mixto de ingreso de personal en la Administración Pública, en el marco de la teoría estatutaria en la que la que la relación del servicio la regula unilateralmente el Estado y, por tanto, no requiere del consentimiento del agente público. Sin embargo, dicho modelo es lineal, lo cual justifica la existencia de las denominadas familias de puestos, lo cual ha generado algunas dificultades de la implementación del régimen del servicio civil en muchas entidades del Estado, específicamente aquellas cuya estructura orgánica cuente con órganos desconcentrados con autonomía

administrativa y económica. En ese contexto, aplicar el régimen de competencia en materia disciplinara regulado en la Ley N° 30057 tal como se encuentra previsto presenta dificultades estructurales.

- b) El Sistema de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública: El artículo 46° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158 – regula los Sistemas Administrativos en la Administración Pública, dentro de los cuales se encuentra el denominado Sistema de Gestión de Recursos Humanos. Es así que el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1023 señala que el mencionado sistema establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

El referido sistema comprende la planificación de políticas de recursos humanos, la organización del trabajo y su distribución, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo y la capacitación, la gestión de las relaciones humanas y la resolución de controversias.

- c) La Teoría del Órgano en la Administración Pública: Al respecto, el tratadista Juan Carlos Cassagne (1998) afirma:

Esta teoría intenta explicar, en el Derecho Público, la existencia material del Estado dado que el órgano deriva de la propia constitución de la persona jurídica pública, integrando su estructura. De ese modo, cuando actúa el órgano es como si actuara la propia persona jurídica; por lo que la idea del órgano supone la existencia de dos elementos: i) uno objetivo, caracterizado por un centro de competencias que está integrado por poderes o facultades, que se refieren tanto a potestades en sentido técnico como a cometidos; y, ii) uno subjetivo, representado por la voluntad y capacidad necesaria de las personas físicas que desempeñan la titularidad del órgano, cuya voluntad, emitida dentro de los límites que marca el principio de la especialidad, se imputa al órgano (en su unidad) que hace posible sustentar la responsabilidad de la persona jurídica estatal. (p.254)

1.3. Definiciones de términos básicos

- a) Administración Pública: Según la autora Blanca Olías de Lima Gete (2001) “es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado” (p.204).

- b) Entidad Pública Peruana: Según Morón Urbina (2011) es la “Organización del Estado Peruano, creada por norma expresa, que ejerce función pública dentro del marco de sus competencias, mediante la administración de recursos públicos, para contribuir a la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad, sujeta al control, fiscalización y rendición de cuentas” (p.74).
- c) Función Pública: Según Libardo Rodríguez (2001) constituyen “Acciones que pueden ser realizadas por el Estado por razón de que la ley las pone a su cargo o al menos prevé su realización en un Estado de Derecho o bien por la voluntad unilateral o soberana de un Estado que no se rige por tales normas (una monarquía absoluta o un Estado totalitario). El Estado puede realizarlas de manera directa o de manera indirecta, mediante la participación de particulares (ya sean concesionarios -obra pública y sus contrataciones- u otros tipos de relación de trabajo o servicios)” (p.161).
- d) Poder disciplinario del Estado: “Potestad en virtud de la cual el Estado, en su condición de empleador, puede aplicar sanciones a sus trabajadores cuando incurran en algún incumplimiento de sus obligaciones” (Toyama Miyabusuku, 2008, p.43).
- e) Procedimiento Administrativo Disciplinario: “Conjunto de actos y actuaciones concatenadas entre sí en el ejercicio de la potestad

disciplinaria del Estado empleador, que tiene como finalidad determinar la existencia o no de responsabilidad por parte del trabajador y, de ser el caso, la imposición de la sanción razonable” (Reyna Alfaro, 2007, p.108).

- f) Derecho a un debido procedimiento: Según lo expuesto por el Tribunal Constitucional (2012) es aquella prerrogativa que supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución.

- g) Servidor civil de carrera: Según la definición prevista en el artículo 3° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.

- h) Órgano Desconcentrado: Conforme lo dispone el artículo 2°, literal f), de la Ley N° 26922 – Ley Marco de Descentralización, constituye aquella dependencia que ejerce competencias por delegación de la entidad pública a la cual pertenece.

CAPÍTULO II: EL PODER DISCIPLINARIO ESTATAL Y EL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN MATERIA DISCIPLINARIA

El Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Estado abarca el ejercicio del denominado poder disciplinario del Estado en su calidad de empleador; motivo por el cual, es necesario analizar los fundamentos del citado poder, así como la aplicación del debido proceso como límite de observancia en un deslinde de responsabilidades.

2.1. El poder disciplinario del Estado

2.1.1. Fundamentos del poder disciplinario estatal.

Una visión a los orígenes del poder sancionador estatal nos remontan a la concepción de un Estado de Derecho Moderno por la influencia de

pensadores como Locke, Rousseau, Montesquieu y eventos como la Revolución Francesa, en virtud de los cuales se concibió a la república bajo los parámetros de democracia, justicia, igualdad, soberanía popular y, principalmente, separación de poderes.

En tal contexto, una de las razones por las que se justifica que la potestad punitiva del Estado pueda ser ejercida por un órgano distinto al Poder Judicial radica en la “insuficiencia del sistema penal para dar respuesta a todas las conductas punibles, por lo que, delegando esta potestad sancionadora en la Administración, se procura solventar dicha necesidad debido a que el sistema sancionatorio administrativo es más expedito e informal” (Ramírez Bejarano & Espinosa Velásquez, 2009, p.2). Además, debemos tomar en cuenta que el Derecho Penal tiene la naturaleza de última ratio, es decir, se emplea como último mecanismo de control social.

Una segunda razón, según Carretero Pérez (1995) responde al hecho que la potestad sancionadora de la Administración tiene como finalidad mantener el orden institucional y velar por el cumplimiento de los objetivos públicos; para lo cual se le dotó de poder sancionatorio a fin de reprimir las conductas que sean contrarias a dichos objetivos.

El mismo Carretero Pérez (1995) expone una tercera razón postula que la potestad sancionadora de la Administración tiene su origen en la ley, conforme al esquema normativo de un Estado de Derecho; en

consecuencia, será la Constitución la fuente originaria de la potestad sancionadora y las leyes ordinarias desarrollarán su contenido.

Finalmente, conforme al marco doctrinario expuesto en los párrafos precedentes, podemos mencionar las siguientes características de la potestad sancionadora estatal: i) no es atribución exclusiva del Poder Judicial, sino que en general, la Administración Pública (que involucra a los demás poderes del Estado y niveles de Gobierno) puede ejercer dicha labor; ii) el ejercicio de la potestad sancionadora debe estar reconocido en la Constitución como fuente originaria y desarrollada por las leyes respectivas; iii) una sanción administrativa puede ser impuesta a personas físicas o jurídicas, debido a que la Administración puede sancionar a los ciudadanos o administrados (sean personas físicas o jurídicas) por conductas contrarias al orden público, o a funcionarios y empleados por infracciones cometidas en el ejercicio de su cargo; y, iv) la potestad sancionadora tutela los intereses que involucran a toda la colectividad y, por otro lado, el buen desempeño de los individuos que se encuentran dentro de una relación de subordinación.

Justamente, la última de las características descritas permite evidenciar que la potestad sancionadora otorgada a la Administración Pública se encuentra vinculada con la potestad disciplinaria, existiendo una relación de género - especie. Efectivamente, tal como lo señala el tratadista Rincón Álvarez (2009), se puede manifestar que “la potestad disciplinaria forma

parte del *ius puniendi* del Estado como instrumento de autotutela que utiliza la Administración Pública para asegurar que la función pública se realice de manera adecuada, en aras de salvaguardar el interés público” (p.82).

Entonces ¿qué entendemos por poder disciplinario estatal? Según lo señalado por SERVIR (2012) es aquella facultad que tiene el Estado en su condición de empleador para aplicar sanciones a sus trabajadores, cuando incurran en algún incumplimiento de sus obligaciones. A través de este poder, el Estado – Empleador está facultado para evaluar la conducta de los servidores públicos y, de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes, según la gravedad de la infracción, en observancia del debido procedimiento. Es así que las entidades públicas tienen reconocidas competencias para ejercer su poder disciplinario por incumplimiento de deberes funcionales del personal que conforme su institución.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 41° de la Constitución Política del Estado señala que la ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos así como el plazo de su inhabilitación para la función pública y que el plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Finalmente, el poder disciplinario del Estado se activa para el deslinde de dos (02) tipos de responsabilidad administrativa:

- a) La responsabilidad administrativa disciplinaria, entendida como aquella potestad correctiva interna que se genera cuando el servidor civil incumple sus obligaciones y/o deberes como trabajador, afectando el orden interno de la organización, así como el ordenamiento jurídico administrativo disciplinario en su condición de empleado estatal (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015).
- b) La responsabilidad administrativa funcional, es aquella que se origina cuando el funcionario o servidor público vulnera el ordenamiento jurídico administrativo o incumple con sus obligaciones funcionales, al margen de si se trata de un empleado del Estado o no, pues únicamente importa su condición de persona que ejerce función pública (León Flores, 2011). Al respecto, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que la Contraloría General de la República tiene la facultad de aplicar directamente sanciones por la comisión de las infracciones que hubieren cometido la entidades sujetas a control, sus funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales que manejen recursos y bienes del Estado, o a quienes haya requerido información o su presencia con relación a su vinculación jurídica con las entidades. Es decir, declara la existencia o no de responsabilidad administrativa funcional.

Cabe señalar que para los fines de la presente investigación únicamente se efectuará el análisis del poder disciplinario en el marco de la responsabilidad administrativa disciplinaria, puesto que es la que comprende las disposiciones de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057.

2.1.2. El procedimiento disciplinario.

Desde nuestra óptica, el procedimiento disciplinario puede ser definido como el conjunto de actos concatenados destinados a la determinación o no de responsabilidad administrativa por parte de un servidor, como consecuencia de haber incurrido en una infracción tipificada por ley que perjudique la marcha del servicio a cargo de la entidad y con la finalidad de que dicha conducta no se vuelva a producir.

Siguiendo la definición antes desarrollada, encontramos los siguientes elementos en un procedimiento disciplinario según lo expuesto por Gonzales Espinoza (2014):

- a) Sujetos: El sujeto activo es quien ejerce el poder de sancionar. Asimismo, el sujeto pasivo es el servidor público que tiene una relación laboral con la entidad.

- b) Objeto: La aplicación de una medida disciplinaria.

- c) Motivo: Es la existencia de hechos que pueden perjudicar la marcha del servicio a cargo de la entidad. Estos hechos implican la configuración de una conducta de acción o de omisión.

- d) Fin: La tutela del orden jurídico administrativo, procurando que el servidor que cometió la infracción no la reitere.

Según el autor Mory Príncipe (2013) dentro de las características de un procedimiento disciplinario encontramos las siguientes:

- a) Es necesaria la existencia de una imputación.

Esta característica responde a la observancia del principio de legalidad y tipicidad. Con relación al primero tenemos que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad disciplinaria y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un servidor.

Asimismo, con relación al segundo de los principios se entiende que únicamente constituyen conductas sancionables aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación.

En observancia de los referidos principios queda claro que no puede iniciarse un proceso administrativo disciplinario contra un servidor o ex servidor del Estado si es que no existe contra éste una imputación que signifique la comisión de una falta disciplinaria de acuerdo a lo establecido por ley.

- b) El proceso administrativo debe ser instaurado a través de una resolución fundamentada del funcionario autorizado.

En principio, el inicio de un procedimiento disciplinario debe emanar de un acto emitido por la autoridad competente, caso contrario, se incurrirá en un supuesto de nulidad cualquier acto que pudiera haberse ejecutado. Asimismo, la fundamentación de la decisión adoptada constituye uno de los alcances del principio de debido procedimiento.

- c) La resolución que ordena abrir proceso administrativo disciplinario no es impugnable.

Producida una resolución que dispone el inicio de un proceso administrativo disciplinario no es posible impugnar su existencia y tampoco solicitar que se deje sin efecto. Sin embargo, queda expedito el derecho del servidor de ejercer su defensa a través de los instrumentos que la normativa reconoce.

- d) El proceso administrativo disciplinario debe procurar ser sumario.

Una vez iniciada la investigación administrativa, existe la obligación de la entidad de emitir una decisión en un plazo razonable. En tal contexto, debemos resaltar el hecho que iniciar un procedimiento disciplinario contra un trabajador tiene un impacto en el clima laboral puesto que genera una incertidumbre sobre su futuro dentro de la organización al existir la posibilidad de que sea sancionado. No se puede olvidar que existe una interrelación entre los trabajadores y la organización, tal como lo expone Chiavenato (2004), al precisar que las “organizaciones están constituidas por personas y dependen de ellas para alcanzar sus objetivos y cumplir sus misiones, mientras que para las personas constituyen el medio que les permitirá alcanzar diversos objetivos personales, con un costo mínimo de tiempo, esfuerzo y dificultad” (p.51).

e) El proceso administrativo disciplinario está sujeto a prescripción.

El procedimiento debe tener un límite temporal, siendo necesario establecer plazos dentro de los cuales se pueda ejercitar válidamente las acciones, a fin que las relaciones jurídicas adquieran un margen razonable de seguridad.

f) El proceso administrativo disciplinario es escrito.

Todo debe estar documentado para ser examinado por la autoridad competente y el servidor procesado. La oralidad encuentra su ubicación sólo cuando el procesado, ejerciendo su derecho de defensa, solicita hacer uso de su informe oral y que no se le puede negar.

g) El servidor procesado tiene derecho a defenderse.

Cuando un servidor o ex servidor es sometido a un procedimiento administrativo disciplinario, la entidad debe respetar su derecho a ejercitar su defensa desde el instante en que es emplazado con la resolución mediante la cual se le abre procedimiento hasta cuando éste quede totalmente agotado.

Consideramos que estas características son las que principalmente deben observarse en los procedimientos disciplinarios, dado que reflejan garantías mínimas a favor del trabajador, traducidas en derechos para él y obligaciones para la entidad. Ello resulta fundamental al tratarse del ejercicio del poder disciplinario, el mismo que constituye una manifestación del denominado poder punitivo estatal (*ius puniendi*) circunscrito a la esfera administrativa y que tiene incidencia directa con la situación laboral de un servidor público.

2.2. El debido procedimiento en materia disciplinaria

2.2.1. Marco conceptual del debido procedimiento.

El procedimiento administrativo se nutre, informa y estructura a partir de una serie determinada de principios, los mismos que son pilares para su orientación y su inobservancia puede acarrear la nulidad de lo actuado. Al respecto, Dromi (1995) refiere un concepto de los principios dentro del procedimiento administrativo cuando señala que:

(...) los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explicitan el contenido del procedimiento.
(p.97)

El debido procedimiento en materia sancionadora implica que las entidades aplicarán sanciones previo procedimiento establecido, respetando las garantías del debido proceso. “En este caso, y dado que la resolución que pueda emitirse tendrá un carácter gravoso, este principio debe ser tomado en su acepción más amplia posible” (Huapaya Tapia, 2005, p.188).

Como se puede apreciar, el principio del debido procedimiento consiste en la aplicación en sede administrativa de una regla esencial en un Estado de Derecho: el debido proceso; el mismo que es considerado como el “conjunto de garantías indispensables para que un proceso en el cual se va a tomar una decisión pueda ser considerado justo” (Guzmán Napurí, 2013, p.114). En general “contiene en su seno derechos tan importantes como el derecho al procedimiento predeterminado por la Ley, la posibilidad de impugnar la decisión tomada, el derecho de defensa o la motivación de las resoluciones emitidas por la entidad respectiva” (Guzmán Napurí, 2013, p.117).

Es decir, todos los alcances expuestos en el párrafo precedente deben ser observados en un procedimiento administrativo, incluido el disciplinario, a fin de asegurar la configuración del principio de debido procedimiento propio de un Estado de Derecho como el que nos encontramos.

2.2.2. El debido proceso aplicado al procedimiento administrativo.

Como se expuso en el numeral anterior, el principio de debido procedimiento señala que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al denominado debido proceso, el mismo que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Siendo así, es importante definir al debido proceso como:

(...) el conjunto de garantías indispensables para que un proceso o procedimiento pueda ser considerado justo; es decir, en el que se pueda declarar válidamente el derecho de alguien. Ello implica necesariamente reconocer a una persona su calidad de sujeto de derecho dentro de todo procedimiento o proceso (Monroy Gálvez, 2005, p.237).

Tal como se señaló en la introducción de la presente investigación, tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran al debido proceso como un derecho que no sólo es aplicable a los órganos jurisdiccionales, sino también a los entes administrativos, e inclusive a las entidades privadas de naturaleza corporativa. “Semejante ampliación tiene su origen en el concepto original del *due process of law* de la doctrina norteamericana, el mismo que se encuentra contenido en la V Enmienda de la Constitución estadounidense” (Bustamante Alarcón, 2000, p.106). De igual modo, “dicho principio tiene su origen en la Carta Magna Inglesa, a través de la frase “*by the law of the land*” (según la ley del lugar) y se plasma finalmente en la Ley de 1344 que se aprueba para controlar la actuación del rey” (Bustamante Alarcón, 2000, p.117).

La incorporación del principio del debido proceso al ámbito administrativo tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan decisiones

arbitrarias sin que se hubiesen generado a través de un procedimiento previo donde participe el administrado con legítimo interés y, sin que éste sea el específicamente diseñado para la emisión de una decisión válida y conforme a derecho.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la STC N° 1159-2001-AA/TC (2002) ha señalado lo siguiente:

En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal Constitucional considera que se afectó el derecho de defensa del recurrente, toda vez que, sin instaurarse un procedimiento administrativo, y sin darle la oportunidad para formular sus descargos, la emplazada expidió el Oficio N.º 1872-2000 mediante el cual dejó sin efecto su inclusión en el Registro de Hidrocarburos, y con ello se le impidió que pueda adquirir combustibles. En ese sentido y como ya ha sostenido en reiteradas oportunidades este Colegiado, cuando un acto administrativo ha de afectar un interés o derecho subjetivo, su validez está condicionada a que se respeten las garantías que comprende el derecho al debido proceso. (p.5)

Es oportuno precisar que el debido proceso en sede administrativa tiene un contenido que no está enfocado a todos los componentes de los que se le reconocen al debido proceso en sede judicial por las siguientes razones:

- a) En el ámbito de la Administración Pública no cabe hablar de cosa juzgada, sino tan solo de cosa decidida; siendo que “las resoluciones que agotan la vía administrativa son susceptibles de ser cuestionadas en la vía judicial a través del proceso contencioso administrativo, por lo cual no gozan de la inmutabilidad de las resoluciones judiciales” (Guzmán Napurí C. , 2001, p.344).

- b) No cabe necesariamente adoptar como elemento inherente al debido proceso en sede administrativa la garantía de la instancia plural, dado que no toda autoridad administrativa que se pronuncia en un procedimiento posee una instancia superior (Santamaría Pastor, 2000).

- c) En sede administrativa es necesario también que se emita una resolución conforme a derecho, esto es, que contenga una decisión que se sustente en la aplicación de la norma jurídica vigente a los supuestos de hecho del caso concreto. Asimismo, se exige que el acto administrativo se emita en uso de facultades regladas y predeterminadas por ley (Santamaría Pastor, 2000).

- d) El reconocimiento del debido proceso en sede administrativa permite conjurar en forma más eficiente el riesgo de un comportamiento de la Administración que pueda resultar formalmente ajustado a derecho, pero que en realidad vulnera

derechos fundamentales que poseen una posición preferente respecto a intereses, principio o metas que no sean derechos constitucionalmente consagrados, tengan naturaleza individual o colectiva (Santamaría Pastor, 2000).

Sin embargo, el debido proceso constituye una parte integrante y fundamental del procedimiento administrativo. Para ello, basta la comprensión del principio fundamental de todo Estado de Derecho, según el cual “nadie puede ser condenado sin ser oído”. En tal contexto, para asegurar el respeto a estos derechos por parte de la autoridad administrativa, es preciso que la ley regule el proceso que materializará el ejercicio legítimo del poder del Estado y, en esa regulación, que se establezcan las formas e instancias de audiencia, de publicidad, de prueba y de defensa de los afectados o interesados.

Estando a las premisas antes expuestas, el debido procedimiento exige que todo servidor que aparezca implicado en una investigación disciplinaria tiene derecho a que se le comunique oportunamente de su condición de imputado y a que se le proporcione toda la información que no atente contra el secreto o reserva que se disponga para el mejor éxito de la investigación; a ser oído en sus declaraciones y alegaciones; a que se le precisen los cargos que se le formulen; a acceder sin restricciones al procedimiento y sus antecedentes luego de la formulación de cargos; a ofrecer y producir pruebas; a hacerse representar por profesionales letrados; y a impugnar,

mediante los recursos idóneos y ante órganos de jerarquía superior, el acto administrativo que le afecta. (Albornoz Gabilán, 2011, p.23-24)

Al respecto, la doctrina ha reconocido los siguientes alcances del principio del debido procedimiento:

- a) Como derecho a un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que le conciernan (Morón Urbina, 2011).
- b) Como derecho a la no desviación de los fines del procedimiento administrativo, esto es, que cuando se aplique un procedimiento administrativo se haga con el objetivo de producir los resultados esperados y no otros (Morón Urbina, 2011).
- c) Una notificación previa sobre la existencia de un procedimiento administrativo, lo que implica además, información sobre los cargos, derecho a comparecer, derecho a presentar pruebas y derecho de acceder al expediente (Morón Urbina, 2011).
- d) La emisión de una decisión fundada en la cual se atienda los planteamientos del administrado y se expongan los argumentos alegados por la administración para resolver la controversia (Rojas Franco, 2011).

- e) El cumplimiento de plazos razonables para tramitar y resolver por parte de la administración y en función de tres criterios de aplicación: comportamiento del administrado, complejidad del caso y diligencia de la conducta de la administración (Rojas Franco, 2011).

- f) La potestad del administrado de plantear la revisión judicial de las actuaciones administrativas (Rojas Franco, 2011).

CAPÍTULO III: LA COMPETENCIA EN EL EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO.

El régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ha pretendido establecer una línea de aplicación general en cuanto a sus etapas, autoridades, derechos y obligaciones. En tal contexto, un aspecto puntual que será materia de evaluación en esta investigación es lo referido al régimen de competencia disciplinaria que la mencionada ley ha incorporado; motivo por el cual, en el presente capítulo se analizará lo concerniente a los alcances de la competencia disciplinaria tanto en primera instancia (desarrollando lo referido al fundamento de la competencia, el criterio de jerarquía para el deslinde de responsabilidades y la disgregación entre órgano instructor y sancionador), así como en segunda instancia como consecuencia de la interposición del recurso de apelación. El desarrollo de los presentes temas permitirá tener el marco conceptual integral para evaluar de manera crítica el régimen de competencia disciplinaria que

ha incorporado la Ley N° 30057 y las dificultades de su aplicación en la Administración Pública.

3.1. Alcances de la competencia en materia disciplinaria.

3.1.1. El fundamento de la competencia administrativa.

La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; es así que el concepto de “competencia” establece la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo (Morón Urbina, 2011). La competencia de los organismos administrativos debe ser expresa, es decir, debe emanar de una norma que la atribuya; siendo que en materia disciplinaria será una ley la que establezca la competencia respectiva. Asimismo, cumpliendo su rol de desarrollo legal, las normas administrativas sólo quedan habilitadas para reglamentar las competencias que son de fuente legal (Morón Urbina, 2011).

Tomando en cuenta su relevancia para el desarrollo de la gestión pública, la competencia siempre se ha reconocido como de carácter restringido, de manera que solo podrán adoptarse decisiones válidas sobre los asuntos que hayan sido atribuidos en forma expresa y clara. Por tal razón, queda excluida cualquier alegación de competencia administrativa adquirida vía

prórroga por el consentimiento del administrado o asignada por extensión o aplicación analógica (Cassagne, 1998).

Sin embargo, la doctrina desarrolla el concepto de competencia implícita, entendida como la facultad inherente a la actividad que desarrolla un órgano que resulta necesaria para realizar sus funciones o lograr sus objetivos que le atribuya otras normas de manera explícita, como por ejemplo, cuando un órgano es competente para dictar un determinado tipo de acto, se asume que ese mismo órgano es competente para modificarlo aunque el ordenamiento no indique expresamente esta facultad (Morón Urbina, 2011). Pero se debe dejar en claro que esa competencia implícita tiene su razón de ser en una norma explícita.

Una precisión que nos trae el artículo 61° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, es la potestad de la Administración para estructurar orgánicamente sus servicios con carácter discrecional, pero dentro del marco legal; siendo que “dicha potestad de organizarse se reconoce para dos líneas de acción: ejecución de tareas materiales internas para cumplir sus objetivos y distribuir las atribuciones que se encuentren comprendidas en la competencia” (Esteve Pardo, 2014, p.72).

De igual modo, el artículo 63° de la mencionada ley reafirma el carácter inalienable de la competencia administrativa, dejando en claro que no basta establecer que solo mediante una norma con rango de ley se puede asignar

funciones, sino también es imprescindible disponer que del mismo modo únicamente mediante ley se pueda alinear esta competencia.

En tal contexto, se prohíbe que las propias entidades y autoridades puedan renunciar a la titularidad de una competencia administrativa; salvo que exista un mandato legal expreso o un mandato judicial firme en un caso concreto que impidan ejercer una atribución.

En cuanto a las características de la competencia, el autor Juan Carlos Cassagne (2010) señala lo siguiente:

- a) Es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal sobre la base del principio de especialidad.
- b) En principio, resulta obligatoria cuando el órgano no tenga atribuida la libertad de escoger el contenido de la decisión o el momento para dictarla.
- c) Es improrrogable, lo cual se funda en la circunstancia de hallarse establecida en interés público por una norma estatal.
- d) Es irrenunciable, perteneciendo al órgano o cargo y no a la persona física que lo integra. (p. 48)

Un punto que debemos considerar para los fines de la presente investigación es la competencia por razón de grado, la misma que está referida a la posición que ocupa un órgano dentro del orden jerárquico de la administración y, considerando que la competencia es improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa, salvo los casos de admisibilidad de la avocación y delegación. (Dromi, 1973, p.281)

En ese contexto, un vicio de incompetencia por razón de grado que normalmente se produce es, de acuerdo a lo expuesto por Gordillo (1995) cuando ésta ha sido legítimamente conferida (por descentralización, desconcentración o delegación) pero el órgano se excede de ella, distinguiéndose dos supuestos: a) aquella en la que el órgano inferior ejerce competencia propia del superior; y, b) aquella en que el órgano superior ejerce competencia que corresponde al inferior.

De igual modo, el referido autor precisa:

(...) lo más frecuente es que la ilegitimidad se produzca por la intervención de un superior invadiendo lo que es facultad del inferior, aunque la fuerza de la relación jerárquica hace a veces innecesario recurrir a la formalidad del dictado del acto, bastando generalmente indicarle verbalmente a inferior cómo el superior quiere que resuelva. (Gordillo, 1995, p.349)

3.1.2. El criterio de jerarquía en el ejercicio del poder disciplinario.

Un aspecto que se debe considerar en el ejercicio de la potestad disciplinaria es la observancia de una línea jerárquica que involucre al trabajador imputado, así como a la autoridad que tiene a su cargo la conducción del respectivo deslinde de responsabilidades. Por tal razón, debemos observar la aplicación del criterio de jerarquía en materia disciplinaria.

Antes que nada, es de indicar que en virtud del principio de jerarquía:

(...) los órganos que ocupan las escalas más altas de la jerarquía ejercen una serie de potestades sobre los que ocupan posiciones inferiores debido a que el poder jerárquico está integrado por una serie de potestades que permiten al superior jerárquico dictar normas para la ordenación de los servicios, emanar órdenes, fiscalizar el cumplimiento de las anteriores y, por último, ejercer la potestad disciplinaria sobre los subordinados. (Gómez Tomillo & Sáenz Rubiales, 2010, p.86)

Sin embargo, el poder jerárquico debe ser actuado de conformidad con los principios que ordenan la actividad administrativa, “atendiendo a la dependencia plural propia de los órganos superiores e inferiores, puesto

que ni la potestad de mando ni el deber de obediencia pueden afectar al contenido de los actos jurídicos que adoptan los subordinados” (Nieto García, 1976, p. 133).

Según lo señalado por Gordillo (1995) “la primera característica de la jerarquía es que se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo y no entre distintos sujetos administrativos” (p.184). Sin embargo, agrega el mismo autor:

(...) en la actualidad se propugna el sistema de doble o múltiple comando, en el cual se admite la relación de jerarquía para emitir órdenes a los inferiores por parte de los superiores jerárquicos directos que tienen igual competencia en razón de la materia, así como por parte de otros superiores jerárquicos, siempre que las órdenes se refieran a las tareas propias del inferior. (p.210)

La jerarquía es un poder que se da de manera total y constante, es de principio y existe siempre aunque ninguna norma lo establezca expresamente; considerando que responde a una característica natural a todo órgano administrativo. “En el caso específico del poder jerárquico, éste abarca la totalidad de la actividad del inferior y permite controlar tanto la legitimidad (conformidad con el ordenamiento jurídico) como la oportunidad (conveniencia y respeto a un plazo razonable) de la actuación del inferior” (Monti, 2005, p.114).

Tal como lo señala (Dromi, 1971):

Si bien la jerarquía implica siempre una relación, ella se basa en la preexistencia de una serie de órganos, caracterizados por dos figuras típicas de toda organización: la línea y el grado. La línea jerárquica se forma por el conjunto de órganos en sentido vertical, mientras que el grado es la posición o situación jurídica que cada uno de los órganos ocupa en dicha línea. Sin embargo, existe también en la organización administrativa órganos fuera de las líneas jerárquicas, que por lo común desarrollan actividades de asesoramiento en el planteamiento general. Este tipo de órganos constituye una institución que en la ciencia administrativa se denomina *staff and line*. (p.48)

En cuanto a la jerarquía en el ejercicio del poder disciplinario debemos partir de la premisa que la Administración Pública está sujeta a una organización y régimen jerarquizado; motivo por el cual los órganos, organismos y entidades públicas se encuentran sujetos a las disposiciones, instrucciones y orientaciones que imparte la autoridad superior. Si el superior jerárquico puede ordenar la actuación de sus subordinados, entonces también tiene atribuida la competencia para adoptar las medidas necesarias para el deslinde de responsabilidad en caso de cometerse una infracción por parte de éstos.

De esta manera, como ha sido expuesto por SERVIR (2015):

La estructura jerárquica es una característica distintiva de la Administración Pública que delinea aquello que el superior puede o no realizar respecto de sus subordinados, lo cual permite excluir interferencias de otros superiores no autorizados y evitar conflictos entre unidades orgánicas. Esta organización jerárquica implica la existencia de órganos ubicados en la parte superior de la organización que dirigen la entidad pública y órganos subordinados a ellas (estos últimos pueden agruparse en órganos de línea y órganos de apoyo).
(p.4)

De igual modo, según lo expuesto por SERVIR (2016), para la determinación de las autoridades en materia disciplinaria, se adoptará como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad, en aplicación del principio de jerarquía. Asimismo, se entenderá como instrumentos de gestión al Reglamento de Organización – ROF, el Manual Operativo y aquellos en los que se definan las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411.

Finalmente, tal como lo ha concluido el SERVIR (2015), se debe tener en consideración que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o

delegarse a órgano distinto; además de observar los principios enunciados en el artículo 230° de la Ley N° 27444, tales como el de legalidad y debido procedimiento.

En conclusión, el principio de jerarquía debe ser aplicado tanto en el funcionamiento de la organización administrativa como en el ejercicio del poder disciplinario; más aún si en este último caso estamos frente a la materialización de uno de los alcances del poder de dirección del Estado – Empleador y en el que existe la posibilidad de aplicar una sanción al trabajador.

3.1.3. Disgregación entre órgano instructor y sancionador en un procedimiento disciplinario.

Una novedad que incorpora la Ley del Servicio Civil es que el procedimiento disciplinario se ha dividido en dos etapas: la de instrucción y la de sanción. En tal contexto, para cada etapa se ha reconocido la intervención de un órgano distinto sobre la base de la prognosis de sanción a la que se arribe una vez evaluada la conducta del presunto infractor. Sin embargo, dicha disgregación del procedimiento no se ha establecido cuando se trata de una conducta que amerite la imposición de una amonestación escrita, puesto que la misma autoridad que instruye será la que sancione.

Ello genera algunas contingencias que serán expuestas en el Capítulo VI de la presente investigación; motivo por el cual, consideramos necesario

efectuar un análisis de las razones que, desde nuestro punto de vista, justifican que el procedimiento disciplinario sea desdoblado en dos etapas y la necesidad que éstas sean conducidas por autoridades distintas.

En principio, debemos indicar que en los procedimientos administrativos sancionadores (en general) es usual la distinción entre el órgano instructor o director del procedimiento, que lo instruye a fin de averiguar la verdad real de los hechos; y al de decisión, que emite el acto administrativo que concluye el procedimiento sobre la base de la prueba recabada y tramitada por el instructor en una etapa anterior (Morón Urbina, 2005).

Esta diferencia no carece de sustento normativo puesto que algunos artículos de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, limita la función del órgano instructor, como señala el artículo 159°, numeral 1), “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias”.

El desdoblamiento de las dos etapas tiene fundamento en la propia naturaleza de cada una de las mismas. Efectivamente, el órgano instructor o director tiene competencias de ordenación y no de carácter decisorio. Consecuentemente le corresponde dirigir la instrucción del procedimiento

e impulsarlo, esto es, preparar lo actuado para la emisión del acto final por parte del órgano decisor (Morón Urbina, 2005); lo cual es confirmado por el artículo 235º, numeral 5), de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Cabe mencionar que esta separación del órgano instructor y sancionador tiene como antecedente el Derecho Procesal Penal, por lo que es necesario evaluar su aplicación al procedimiento administrativo disciplinario. En principio, la separación entre las autoridades judiciales que investigan los hechos y las que los enjuician tiene como finalidad garantizar la máxima imparcialidad a la hora de juzgar las actuaciones, ya que el desarrollo de una investigación penal suele concluir con una valoración predeterminada sobre los hechos investigados.

Sin embargo, este desdoblamiento que parte de la aplicación del principio de imparcialidad presenta serias dificultades en el ámbito administrativo ya que en unas ocasiones los instructores suelen encontrarse bajo la dependencia jerárquica de los órganos sancionadores y, en otras, cuando se trata de procedimientos en masa (un alto número), estos últimos intervienen asumiendo la propuesta del instructor sin poder valorar cada caso (Vida Fernández, 2014). Asimismo, otro tipo de dificultades que complican la aplicación literal de este criterio de desdoblamiento entre órgano instructor y sancionador en un procedimiento administrativo disciplinario son descritas por el profesor Garberí Llobregat (1989):

- a) El órgano sancionador está predeterminado en la ley, pero el instructor del expediente es nombrado con posterioridad y el nombramiento con frecuencia puede recaer en cualquier funcionario de la Administración de que se trate.

- b) Los órganos competentes para imponer sanciones administrativas son muy variados, para conocerlos hay que acudir a cada ley que tipifica infracciones en relación a un determinado sector de actividad administrativa.

- c) Todos los órganos administrativos están sometidos a la autoridad de otros órganos jerárquicamente superiores y muchas veces el nombramiento del instructor recae en un funcionario dependiente del propio órgano competente para sancionar y, como funcionario se halla dentro de una jerarquía sometido a las órdenes que le impartan sus superiores.

No obstante, consideramos que tales dificultades no impiden la aplicación de esta medida de disgregación entre órgano instructor y sancionador a nivel del procedimiento disciplinario, tal como se expone en el Expediente N° 07-006418-0007-CO resuelto por la Corte de Suprema de Justicia de Costa Rica (2007):

Los accionantes aducen que la norma impugnada viola el principio de imparcialidad en tanto el recurso de apelación interpuesto es resuelto por el superior jerárquico del funcionario sometido al procedimiento disciplinario. En relación con el principio de Juez Natural, la Sala Constitucional ha indicado que esta garantía, elemento integral del debido proceso, supone la existencia de órganos judiciales preestablecidos en forma permanente por la ley. Se tutela a través de este principio, la prohibición de crear organismos ad-hoc, o ex post facto (después del hecho), o especiales, para juzgar determinados hechos o a determinadas personas, sin la generalidad y permanencia propias de los tribunales judiciales. Asimismo, ha reconocido la importancia del principio de imparcialidad o de 'Juez imparcial', especialmente en el ámbito administrativo, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, lo que la obliga a instar el procedimiento, verificar la verdad real de los hechos, y resolver el caso. Sin embargo, la Sala ha estimado que tal situación no es inconstitucional (ver sentencias 03-13140 reiterada por la 06-13926) y ha observado que quienes integren los órganos directores y decisorios están obligados a actuar con la mayor objetividad e imparcialidad y que, en caso de que existan motivos que permitan anticipar algún grado de parcialidad en el asunto, las partes pueden hacer uso de la facultad que les otorga la Ley para abstenerse o para recusar. (p.8)

De igual modo, en el Expediente N° 11-009476-0007-CO, la misma Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2007) nuevamente reconoció la importancia del principio de imparcialidad o de 'Juez imparcial', especialmente en el ámbito administrativo, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, lo que la obliga a instar el procedimiento, verificar la verdad real de los hechos, y resolver el caso. Asimismo, reafirmó que quienes integren los órganos directores y decisorios están obligados a actuar con la mayor objetividad e imparcialidad y que, en caso existan motivos que permitan anticipar algún grado de parcialidad en el asunto, las partes pueden hacer uso de la facultad que les otorga la Ley para abstenerse o para recusar.

Como se puede apreciar, si bien los órganos que conforman la Administración (una entidad pública específicamente) no son independientes, tanto los órganos sancionadores como los instructores tienen la obligación de ser, en alguna medida, imparciales cuando desempeñan sus funciones en el marco de un procedimiento disciplinario.

La posición antes expuesta también ha sido desarrollada por el tratadista Morón Urbina (2005) al precisar que:

Una garantía para el administrado consiste en que el procedimiento administrativo sancionador debe contar con dos etapas, una encaminada a averiguar los hechos y a dejar constancia de la

conducta presuntamente infractora; y la otra destinada a juzgar formalmente esa conducta, aplicar la sanción correspondiente o absolver al investigado. El conocimiento de ambas etapas del procedimiento debe estar a cargo de órganos distintos, por lo que no puede coincidir la actividad instructora y decisora en manos de un mismo órgano. La segregación o separación de las fases de instrucción y de aplicación de sanción en este procedimiento importa una traslación al ámbito administrativo de la regla procesal penal de la separación entre las autoridades que instruyen la evidencia y quienes aplican la sanción, con lo que se pretende especializar al primero en la indagación e investigación y al segundo en permitir su mayor independencia para ponderar los hechos. La búsqueda de imparcialidad exige que los órganos administrativos decidan los asuntos que se llevan a su conocimiento, sin ningún tipo de consideraciones extrañas al interés general. La imparcialidad y objetividad suponen que el órgano a quien compete decidir un asunto, no tenga una posición preconcebida, que pueda influirlo a decidir en una determina forma, de manera que no queda satisfecho el referido principio cuando en la fase decisoria interviene, activamente, quien ha adelantado opinión sobre el caso que le corresponde decidir. (p.16)

Sobre la base de lo expuesto por la doctrina y la jurisprudencia internacional, consideramos que el desarrollo de un procedimiento disciplinario amerita que se reconozca el desdoblamiento de una etapa de

instrucción y de una etapa de sanción, cada una con su respectiva autoridad, lo que garantizará el respeto al debido procedimiento para el deslinde de responsabilidades.

Asimismo, dicha medida garantiza la mayor transparencia en la toma de decisiones en materia disciplinaria, dado que las autoridades a cargo de cada etapa actuarán de forma independiente y dentro del marco de la legalidad, minimizando al máximo la posibilidad de influencia respecto al criterio que aplique.

3.2. Competencia para conocer el recurso de apelación contra la decisión del Estado – Empleador en el ámbito disciplinario.

La Ley del Servicio Civil establece que el recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita será conocida por el Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces; sin embargo, dicho régimen de competencia es distinto cuando se trata de las sanciones de suspensión y destitución (la apelación será conocida por el Tribunal del Servicio Civil). Por lo tanto, consideramos necesario analizar los aspectos más saltantes del recurso de apelación en sede administrativa, a fin de determinar si lo dispuesto por la Ley del Servicio Civil tiene congruencia con el marco conceptual que sustenta el citado recurso.

3.2.1. Facultad de contradicción.

El derecho a recurrir contra los actos administrativos adversos constituye una de las manifestaciones principales del derecho de petición administrativa, en su modalidad de facultad de contradicción. Por este derecho, todos los administrados que se encuentran frente a un acto administrativo que presuntamente viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, están habilitados a contradecirlo en la misma vía administrativa según la forma prevista en la Ley, con el objeto de que dicho acto sea revocado, modificado, anulado o suspendidos sus efectos por la Administración (González Pérez, 2000).

El derecho de contradicción administrativa, como componente del derecho de petición administrativa, implica para la Administración la observancia de determinados deberes para garantizar el contenido esencial del derecho constitucional y facilitar su desenvolvimiento. Conforme a los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional (2002), tales deberes son los siguientes:

- a) Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias.
- b) Abstenerse de cualquier forma o modo de sancionar al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho.

- c) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación.

- d) Comunicar al peticionante la decisión adoptada.

Habiendo expuesto los principales aspectos de la facultad de contradicción, es pertinente comentar sobre la instancia plural en sede administrativa. Al respecto, debido a la obligación de agotar la vía previa es que ningún administrado puede llevar a cuestionar una decisión administrativa directamente al Poder Judicial. Dicho agotamiento de la vía previa consiste en promover una decisión que cause estado, para recién demandar a la Administración. Dicha búsqueda de promover una decisión que cause estado es la que obliga al administrado a la interposición de los recursos administrativos pertinentes. Sin embargo, según Gordillo (1995), la institución del recurso administrativo no es un beneficio para el administrado, sino una virtual carga en su camino hacia el acceso a la justicia.

Siendo así, surge la siguiente interrogante: ¿en qué se fundamentan los recursos administrativos? Según el tratadista Morón Urbina (2011) “se fundamentan en la necesidad de favorecer el autocontrol de legalidad de la propia Administración Pública respecto a las decisiones primarias de las

entidades” (604). Agrega el autor que “cuando el ciudadano interpone un recurso actúa como un colaborador de la Administración permitiéndole – por defecto – volver a conocer de aquellas decisiones primarias que ha emitido y controlarlas en su legalidad” (605).

Por lo tanto, un recurso de apelación permite al superior jerárquico revisar la legalidad del proceder de su subordinado, ejerciendo el denominado control jerárquico y que permita garantizar el respeto por los derechos mínimos de quien se haya sometido a un procedimiento administrativo.

Independientemente del fundamento de la contradicción administrativa, es oportuno mencionar que cuando la estructura orgánica de una entidad prevé la existencia de superiores jerárquicos para cada nivel de autoridad, queda expedito el camino para la configuración de la pluralidad de instancias para la revisión jurídica de una decisión administrativa que genere efectos. Además, que el sometimiento de una decisión a la revisión del superior jerárquica no solo constituye un apoyo para la administración de modo que pueda subsanar cualquier error u omisión, sino un mecanismo que le brinde seguridad al administrado sobre la legalidad de la decisión de la autoridad administrativa.

3.2.2. Una revisión al recurso administrativo.

Hoy existe cierto consenso en definir a los recursos administrativos como instrumentos mediante los cuales el administrado pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo sobre la base de un título específico. La finalidad de estos recursos es la impugnación de un acto administrativo anterior que se considera contrario a Derecho; existiendo ciertos elementos subjetivos y objetivos que siempre deben estar presentes en todo recurso administrativo. Los elementos subjetivos están referidos a los sujetos involucrados en los recursos interpuestos y los elementos objetivos son los actos administrativos impugnados. (Espinoza - Saldaña Barrera, 2003)

Según Esteve Pardo (2014), los recursos administrativos cumplen con distintas funciones:

- a) Garantía para los administrados, en la medida que a través de aquellos se puede solicitar a la Administración que revise su decisión de una manera menos formal y más expeditiva de lo que supondría iniciar un proceso contencioso administrativo.
- b) Control de legalidad, debido a que a través de su ejercicio, es posible verificar si la Administración está sujetándose a los controles propios de su actuación en un Estado de Derecho. De

esta manera se permite que la Administración evalúe desde su interior la regularidad en la actuación de los órganos que la componen.

- c) Autocorrección de la Administración Pública, puesto que los recursos se configuran como una manifestación de la autotutela de la Administración Pública.

- d) Vía para administrativizar asuntos *inter privatos*, considerando que en los últimos años los recursos administrativos han servido para resolver conflictos que surgen entre privados (como por ejemplo con las empresas prestadoras de servicios).

El ordenamiento peruano ha regulado a través de dos disposiciones contenidas en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, los casos en los cuales procede la contradicción de decisiones administrativas a través de la interposición de recursos administrativos. Es así que el artículo 206° de la citada norma señala que únicamente pueden ser cuestionados a través de recursos administrativos: i) los actos definitivos que ponen fin a la instancia; ii) los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo; o, iii) los actos de trámite que sitúen al administrado en un supuesto de indefensión.

El primero de los casos se refiere al acto que es el objetivo que se busca lograr una vez iniciado el procedimiento administrativo, esto es, una decisión definitiva que genera efectos directos para un administrado determinado.

Asimismo, en cuanto a la impugnación de actos de trámite, el legislador exige que éstos cumplan con ciertas condiciones como es el caso en el cual el acto de trámite impide continuar con el procedimiento administrativo o genera un supuesto de indefensión en el administrado. El primero de los casos puede venir dado por aquel acto que declara el abandono en el procedimiento administrativo por asumirse la falta de interés del administrado. El segundo puede configurarse, entre otros casos, cuando un acto de la Administración deniega al administrado aportar medios probatorios por considerar que éstos no son pertinente (Farfán Sousa, 2015).

3.2.3. El recurso de apelación.

El recurso de apelación es aquél cuya finalidad es que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno; tratándose de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho. El recurso de apelación tiene como presupuesto la existencia de una jerarquía administrativa que cuenta con la potestad de corrección y por

eso su finalidad es exigir al superior que examine lo actuado y resuelto por el subordinado. De ahí que este recurso podemos ejercerlo únicamente cuando cuestionamos actos emitidos por un órgano administrativo subordinado jerárquicamente a otro (Huergo Lora, 2007).

Para el régimen legal nacional, el recurso de apelación es competencia del órgano inmediato y jerárquicamente superior al funcionario que dictó la decisión controvertida (Morón Urbina, 2011). Es por ello que el recurso de apelación es denominado por la legislación comparada y la doctrina como recurso jerárquico, dado que se plantea ante una autoridad cuya competencia está jerárquicamente ordenada respecto a la autoridad, cuya decisión se controvierte (Caballero Sierra, 1980).

Como se puede apreciar, la naturaleza del recurso de apelación responde a su naturaleza jerárquica, esto es, que para su operatividad es necesaria la existencia de un superior jerárquico dentro de la línea de aquella autoridad que emitió el acto impugnado, de modo que se efectúe una revisión integral del mismo. Tal como lo expone el tratadista Cassagne (2010):

El denominado recurso jerárquico es, sin duda, el de mayor trascendencia jurídica ya que precisamente reposa en una combinación de fundamentos que tienden a conjugar los principios de

legitimidad y de eficacia administrativa, con la unidad de acción que debe presidir la actividad de la Administración Pública. (p. 146)

En cuanto a los requisitos para su interposición tenemos:

- Aquellos de carácter objetivo: Tal como se expuso en el numeral 3.2.2 precedente, el recurso de apelación únicamente se interpone contra los actos de carácter definitivo y los actos que sin ser definitivos, impidan totalmente la tramitación del recurso o la petición del administrado; es decir, ocasionan la imposibilidad total de proseguir el procedimiento o provocan una violación grave y fundamental del debido procedimiento (Jorge Escola, 1977).
- Aquellos de carácter subjetivo: Se refiere a los sujetos que intervienen, como son el apelante, que en el caso de un procedimiento disciplinario será el propio de trabajador sancionado; y, la entidad – empleadora, individualizada en la autoridad que impuso la sanción, ante quien se presenta el recurso, y el superior jerárquico que deberá resolver la controversia (Jorge Escola, 1977).

CAPÍTULO IV: EL RÉGIMEN DE COMPETENCIA DISCIPLINARIA DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.

Con fecha 04 de julio de 2013 se publicó en el diario oficial “El Peruano” la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, con el objeto de establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo del éstas. En el Título V de la ley se regula lo concerniente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, para lo cual, en los artículos 89° y 90° se establece una estructura de competencias en materia disciplinaria. Asimismo, el régimen disciplinario se encuentra vigente desde el 14 de setiembre de 2014, como consecuencia de lo previsto en la Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Además de lo regulado en la Ley del Servicio Civil y en su Reglamento General, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y el procedimiento sancionador. Conforme a los numerales 5.1 y 9 de la citada directiva, para efectos de la identificación de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad.

No obstante, el diseño de dicha estructura de competencia presenta algunas incongruencias que serán analizadas con mayor detalle en el Capítulo VI de la presente investigación; sin embargo, previamente, es oportuno exponer los aspectos esenciales del nuevo procedimiento disciplinario que ha implementado la Ley del Servicio Civil, resaltando aquellas disposiciones vinculadas con el régimen de competencia.

4.1. Disposiciones generales del régimen disciplinario.

Como se ha señalado reiteradamente en la presente investigación, la promulgación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ha tenido por objeto implementar un régimen laboral único y exclusivo para las personas que prestan servicios subordinados al Estado. A pesar de este sistema unificado, la Ley del Servicio Civil no establece la obligación de trasladar al

nuevo régimen a los servidores civiles sujetos a los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057; por el contrario, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada ley establece que el traslado se ejecuta por voluntad de los servidores, previo concurso público en el que participan sin necesidad de renunciar y con la respectiva liquidación de beneficios sociales del régimen al que inicialmente pertenecían.

Sin embargo, la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 estableció que algunos capítulos serían aplicados también a los servidores sujetos a los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, siendo una de ellas las disposiciones del régimen disciplinario y el procedimiento sancionador. Por lo tanto, surgen las siguientes interrogantes: ¿qué reglas son las que se deben seguir en el procedimiento disciplinario? ¿se aplicarán las de sus respectivos regímenes, la del régimen de la Ley del Servicio Civil o se entrelazan disposiciones de ambos?

En primer lugar, la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley del Servicio Civil estableció que a partir de la vigencia de la ley, la entidad estatal tramitaría todo procedimiento administrativo disciplinario sobre la base de las reglas establecidas en el nuevo régimen del Servicio Civil. En tal sentido, no se ha señalado que su aplicación sólo estaría referida a los servidores sujetos al nuevo servicio civil; motivo por el cual, podemos concluir -sin lugar a dudas- que las reglas disciplinarias de la Ley N° 30057 son aplicables a todo servidor público, es decir, a toda persona

que preste servicios subordinados a favor del Estado, salvo los casos de las carreras especiales reconocidas en la Primera Disposición Complementaria Final, en donde el régimen disciplinario de la citada ley se aplica supletoriamente.

Efectivamente, en el segundo párrafo del literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 se estableció expresamente que las disposiciones contenidas en el Título V (sobre el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador) se aplicarían a partir de la vigencia de las normas reglamentarias que sean emitidas. En ese contexto y conforme a la Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, el citado Título V entró en vigencia a los 03 meses de la publicación de dicho instrumento.

Siendo así, a partir del 14 de setiembre de 2014 serían aplicables para todo servidor civil las reglas en materia disciplinaria contenidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General; con excepción de aquellos procedimientos disciplinarios instaurados antes de la vigencia del régimen disciplinario, los mismos que continuarían su trámite según las reglas anteriores hasta su terminación en segunda instancia.

La obligatoriedad del régimen disciplinario ha sido ratificada por SERVIR (2016) al precisarse que las disposiciones sobre el régimen disciplinario y

procedimiento sancionador de la Ley N° 30057 son aplicables a los servidores civiles sujetos a cualquiera de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, independientemente que las entidades en las cuales presten servicios hayan o no iniciado el proceso de tránsito al régimen del servicio civil.

Cuando se expuso lo referido a la competencia en el ejercicio del poder disciplinario (Capítulo II) se precisó que la facultad disciplinaria debe emanar de la ley. Sin embargo, ¿es posible que la entidad pueda emitir disposiciones internas que regulen dicha facultad? De acuerdo a lo expuesto por SERVIR (2012), las entidades públicas están facultadas para dictar, al interior de su organización, normas reglamentarias que regulen el ejercicio de su poder disciplinario sobre sus trabajadores, con prescindencia del régimen laboral a que se encuentren sujetos.

Por lo tanto, queda claro que la entidad – empleadora cuenta con la facultad de regular de manera interna el ejercicio de su poder disciplinario; no obstante, ello se debe ceñir a determinados límites, tal como ha sido expuesto por SERVIR (2012):

En efecto, el reglamento puede ocuparse de aquello que las normas legales no han regulado o hacerlo en vía de precisión o de mejora, pero nunca en contra de lo establecido en ellas. De esta forma, para la aprobación de reglamentos disciplinarios, las entidades deben

observar las disposiciones legales que regulan el ejercicio del poder disciplinario en cada régimen laboral. (p.4)

En ese contexto, las entidades tienen reconocida la potestad de reglamentar el ejercicio de su poder disciplinario a través de instrumentos internos como pueden ser directivas o el propio reglamento interno de trabajo, pero nunca podrán contener disposiciones contrarias o distintas a las establecidas por ley.

Un punto que consideramos pertinente tomar en cuenta es lo referido a la aplicación de los principios regulados en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General en el nuevo diseño del procedimiento disciplinario que contiene la Ley N° 30057. Al respecto, el artículo 92° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil hace una remisión expresa a los principios enunciados en el artículo 230° de la Ley N° 27444, sin perjuicio de los demás principios que rigen el poder punitivo estatal; lo cual debe ser entendido como una continuidad de la aplicación de los principios previstos en dicha norma, tal como se ha señalado SERVIR (2015).

Inclusive, en dicho informe se concluye que la potestad disciplinaria y el procedimiento administrativo en el sector público, antes y después del marco normativo de la Ley del Servicio Civil, se sujetan a los principios que

regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública contenidos en la Ley N° 27444.

Finalmente, es importante analizar lo referido a la adecuación de las entidades al nuevo esquema de procedimiento disciplinario que trae la Ley N° 30057. Sobre el particular, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, dispone que las entidades públicas deben adecuar su normativa interna sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador a los lineamientos desarrollados en la citada norma. Para tal efecto, las entidades deberán aprobar normas internas que viabilicen la aplicación de las disposiciones contenidas en el nuevo régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057 y su Reglamento General.

Ello ha sido expuesto por SERVIR (2015) al precisarse que la normativa interna sobre el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de las entidades de la Administración Pública deben adecuarse a los lineamientos desarrollados en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

La necesidad de adecuación por parte de las entidades al nuevo régimen disciplinario responde a la obligatoriedad de aplicar las normas disciplinarias que se encuentran vigentes desde el 14 de setiembre de 2014

y es de aplicación común a todos los regímenes laborales generales. Sin embargo, tal como se expuso en párrafos precedentes, la reglamentación que efectúe una entidad para cumplir con la referida adecuación no podrá ser contraria a lo establecido por la Ley del Servicio Civil.

4.2. Ámbito de aplicación del nuevo régimen disciplinario.

La Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley del Servicio Civil establece que a partir de su vigencia, los procesos administrativos disciplinarios en las entidades públicas se tramitan de conformidad al marco normativo del servicio civil, es decir, la mencionada ley y sus normas reglamentarias. Para tal efecto, el literal i) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil señala que la expresión servidor civil comprende a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057; además de los contratados bajos carreras especiales de acuerdo con la Ley y bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el reglamento.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido por la Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General, el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador está vigente desde el 14 de setiembre de 2014 y son de aplicación común a todos los regímenes laborales de las entidades. En consecuencia, los

servidores, sin importar su régimen laboral o carrera especial a la que pertenezcan, están sujetos (de manera general) a las disposiciones del nuevo régimen disciplinario del servicio civil.

Considerando lo concluido en el párrafo anterior surge la siguiente interrogante: ¿cuáles son aquellas reglas de aplicación a los regímenes laborales de las entidades estatales? De acuerdo a lo expuesto por la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, las reglas a las que se hace referencia son las denominadas procedimentales y sustantivas, cuya aplicación dependerá de la oportunidad en la que se cometieron los hechos, el momento en el que se instauró el procedimiento y la vigencia del régimen disciplinario del servicio civil.

En ese contexto, la mencionada directiva precisa el contenido de cada una de las reglas que se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1
REGLAS APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

REGLAS PROCEDIMENTALES	REGLAS SUSTANTIVAS
1. Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.	1. Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores.
2. Etapas o fase del procedimiento administrativo disciplinario y plazos	2. Las faltas.

para la realización de actos procedimentales.	3. Las sanciones: tipos, determinación, graduación y eximentes.
3. Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.	4. Plazos de prescripción (a raíz de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC).
4. Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.	
5. Medidas cautelares.	

Como se puede apreciar, de acuerdo a lo establecido por la mencionada directiva, los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores son reglas sustantivas; sin embargo, no están previstas en el título V de la Ley del Servicio Civil (Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador).

Esto definitivamente genera dificultades para la tipificación, lo cual es necesario para el ejercicio del poder disciplinario, dado que si un servidor que no forma parte del servicio civil inobserva una prohibición, obligación, incompatibilidad o incumple un deber previsto en la Ley N° 30057, no podrá ser especificado cuando se le inicie un procedimiento disciplinario dado que todos estos conceptos sólo son aplicados al personal que ya se encuentra dentro del nuevo régimen del servicio civil y –tal como se indicó anteriormente- no están comprendidos dentro del Título V de la Ley N° 30057.

Sin embargo, pese a la incongruencia expuesta en el párrafo anterior, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC ha contemplado las siguientes reglas de aplicación de la ley en el tiempo (Navarrete Maldonado, 2016, p.112):

Tabla 2
NORMAS APLICABLES EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Comisión de la falta	Instauración del procedimiento disciplinario	del	Reglas procedimentales	Reglas sustantivas
Antes del 14 de setiembre de 2014	Antes del 14 de setiembre de 2014		Régimen anterior	Régimen anterior
Antes del 14 de setiembre de 2014	A partir del 14 de setiembre de 2014		Ley N° 30057	Régimen anterior (vigente al momento de la comisión de los hechos)
A partir del 14 de setiembre de 2014	A partir del 14 de setiembre de 2014		Ley N° 30057	Ley N° 30057

Como puede apreciarse, la Directiva incluye la aplicación de los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores al constituir reglas sustantivas, según el cuadro presentado; sin embargo, tanto los literales a) y d) de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 únicamente precisan que las disposiciones aplicables en materia disciplinaria son aquellas contenidas

en el título V de la referida ley; no encontrándose dentro de dicho título los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos.

Por lo tanto, en aplicación del principio de legalidad y de jerarquía normativa previsto en el artículo 51° de la Constitución Política del Estado, los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores no son aplicables para el deslinde de responsabilidades, a menos que el procesado se encuentre dentro del régimen del servicio civil. Dicha posición ha sido expuesta el Tribunal del Servicio Civil (2016):

Por lo cual, siendo que en el presente caso la impugnante al momento de los hechos se encontraba bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, no correspondía aplicarle las obligaciones y prohibiciones establecidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, al pertenecer la impugnante a un régimen distinto al de la referida ley. (p.8)

Con relación al deslinde de responsabilidades de los funcionarios públicos del gobierno nacional, el régimen de competencia está definido en el artículo 52° de la Ley del Servicio Civil y los artículos 90° y 93°, numerales 4 y 5, del Reglamento General, en virtud de los cuales se establece que el instructor del procedimiento disciplinario está a cargo de una comisión (dos de sus integrantes son funcionarios de rango equivalente al funcionario procesado), cuyos integrantes serán designados por el Titular del Sector

respectivo, previa remisión del informe de precalificación por parte de la Secretaría Técnica.

Complementariamente, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC establece las reglas aplicables en el caso de funcionarios pertenecientes a un sector, así como en el caso de los funcionarios pertenecientes a una entidad no adscrita a un sector. En el primer de los casos, el órgano sancionador será el titular del sector y es quien oficializa la sanción; mientras que en el segundo de los casos, la resolución que conforma la comisión a la que se hace referencia en el artículo 93.4 del Reglamento General será emitida por el funcionario público responsable de la conducción de la entidad. En este último supuesto, la Comisión Ad-hoc es determinada por el funcionario público responsable de la conducción de la entidad y se compone de dos (2) funcionarios de mismo rango o jerarquía y el Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces en la entidad.

Las reglas expuestas en el párrafo anterior responden a la naturaleza del presunto infractor al tener la condición de funcionario público; sin embargo, la conformación de una comisión designada por el titular del sector y no de la entidad, así como el desarrollo de la etapa de instrucción pueden colisionar con el principio del debido procedimiento, dado que -como se indicó en el Capítulo II de la presente investigación- uno de sus alcances es la emisión del pronunciamiento dentro de un plazo razonable.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional (2013) ha dejado expuesto lo siguiente en cuanto a la aplicación de un plazo razonable en un procedimiento administrativo:

“El actor sostiene que se ha vulnerado el principio de inmediatez como contenido del derecho al debido proceso, sosteniendo que desde que se presentó la denuncia ante la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana, esto es desde el 12 de septiembre de 2010 hasta el 11 de enero de 2011, fecha esta última en la que se le notifica la carta de preaviso de despido, han transcurrido 4 meses.

(...)

Este Tribunal debe señalar que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de inmediatez, pues la municipalidad emplazada, al tomar conocimiento de la denuncia presentada por la madre del menor agraviado, doña Patricia Elizabeth Borrero Solís, el 13 de septiembre de 2010 (f. 131), inició las investigaciones del caso con la toma de manifestaciones de las personas que se encontraban en el lugar de los hechos (f. 133 a 139); y posteriormente con fecha 17 de noviembre de 2010 se emitió el Informe N° 041-2010-GSC y DC/SGSC/DCR (f 126 a 130), expedido por el encargado de investigaciones de la Municipalidad demandada al Subgerente de Seguridad Ciudadana, el mismo que fue elevado al Gerente de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil el 18 de noviembre de 2010 (f 125), informe, que a su vez, con fecha 22 de noviembre de 2010, fue

derivado mediante Oficio N° 1224-2010-MPT/GSC y DC (f. 124) al Gerente Personal, a efectos de que se tome las acciones que correspondan”.

Por lo tanto, desde el 13 de septiembre de 2010 hasta el 11 de enero de 2011, fecha que se consigna la carta de preaviso, no ha transcurrido un plazo irrazonable ni excesivo para que pueda concluirse que el principio de inmediatez ha sido vulnerado. Igual situación se presenta con la carta de despido que le fue entregada al demandante el 23 de febrero de 2011. (p. 4-5)

Según lo expuesto por el Tribunal Constitucional, lo relevante es que no se incurra en una paralización excesiva por parte de la autoridad competente para el deslinde de responsabilidades. En la sentencia antes referida, si bien transcurrieron cuatro (04) meses hasta que se emitió un pronunciamiento, durante este período se efectuaron distintas actuaciones conducentes a la declaratoria de responsabilidad del trabajador. Siendo así, conociendo los trámites burocráticos en las entidades estatales, consideramos que hasta la conformación de una comisión por parte del titular del sector y que dicho órgano colegiado inicie sus acciones, la configuración de un plazo razonable desde que la autoridad competente tomó conocimiento de la presunta infracción corre riesgo.

Esta posición expuesta por el Tribunal Constitucional consideramos que también se debe aplicar dentro del plazo máximo de duración de un procedimiento disciplinario previsto en el artículo 94° de la Ley N° 30057, que es de un (01) año desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución.

Una novedad que introduce la Ley del Servicio Civil es lo referido al deslinde de responsabilidades contra los ex servidores, definiéndolos como aquellas personas que no ejercen funciones públicas en ninguna entidad pública, bajo la modalidad contractual alguna. Sobre el particular, de acuerdo a lo expuesto por SERVIR (2015), cuando un ex servidor ha cometido una falta en su condición de servidor posterior al 14 de setiembre de 2014, se le aplicará las normas del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil.

Para tal efecto, se consideran como faltas de un ex servidor, cometidas en su calidad de servidor, a las establecidas en el Reglamento Interno del Servidor (R.I.S), las tipificadas en la Ley del Servicio Civil y en su Reglamento General, así como las falta establecidas en la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública. Asimismo, para los ex servidores se considerará como falta la tipificada en el artículo 99° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, respecto a las restricciones previstas en el artículo 241° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

En todos los casos, corresponderá aplicar la sanción de inhabilitación de hasta por cinco (5) años, establecida en el artículo 102° del Reglamento General, en concordancia con el numeral 14.3 de la Directiva.

Finalmente, es oportuno referir a los alcances del poder disciplinario de las entidades Tipo B. La Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC dispuso que aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras, conforme a la Ley N° 28411, de una entidad pública Tipo A contarán con poder disciplinario, bajo los alcances del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, en tanto se encuentren en los siguientes supuestos: i) cuando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar y son declaradas entidades públicas Tipo B; ii) cuando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar y no son declaradas entidades Tipo B; y, iii) cuando no se les ha otorgado la facultad de sancionar y son declaradas entidades Tipo B.

4.3. Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.

Tabla 3
RÉGIMEN DE AUTORIDADES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

Propuesta de sanción	de Órgano Instructor en Primera instancia	Órgano Sancionador en primera instancia	Oficialización de la sanción en primera instancia	Órgano competente en segunda instancia
----------------------	---	---	---	--

Amonestación Escrita	Jefe inmediato de presunto infractor.	Jefe inmediato del presunto infractor.	Jefe de recursos humanos.	de Jefe de recursos humanos.	de
Suspensión	Jefe inmediato del presunto infractor.	Jefe de recursos humanos.	de Jefe de recursos humanos.	de Tribunal del Servicio Civil.	del
Destitución	Jefe de recursos humanos.	de Titular de la entidad.	de Titular de la entidad.	de Tribunal del Servicio Civil.	del

4.4. Trámite del procedimiento administrativo disciplinario.

El régimen del servicio civil ha previsto que el procedimiento disciplinario cuente con dos etapas o fases: una fase instructiva y una fase sancionadora.

Respecto a la fase instructiva, el órgano instructor es quien tiene a cargo la realización de las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad disciplinaria. Para ello, esta fase se inicia con la notificación al servidor de la resolución que contiene la imputación de cargos o la resolución de inicio de procedimiento administrativo disciplinario. En esta misma resolución se otorga a servidor un plazo de cinco (05) días hábiles para que presente los descargos, el mismo que puede ser prorrogado siempre y cuando ello haya sido solicitado oportunamente. Cabe agregar que si transcurridos dos (02) días hábiles de solicitada la prórroga el órgano instructor no se pronuncia, se asume que la prórroga ha sido aceptada por

un plazo adicional de cinco (05) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencimiento del plazo inicial.

Una vez vencido el referido plazo, el órgano instructor procede con el análisis y las indagaciones para esclarecer la existencia de la responsabilidad administrativa disciplinaria en un plazo máximo de quince días hábiles. Esta fase culmina con la emisión y notificación del informe en el cual el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la infracción imputada al servidor, a la vez que recomienda al órgano sancionador la imposición o no de la respectiva sanción.

Con relación a la fase sancionadora, el órgano sancionador es el encargado de determinar la existencia de una falta disciplinaria y aplicar las sanciones que resulten pertinentes. La fase sancionadora comprende desde la recepción del informe emitido por el órgano instructor hasta la emisión de la comunicación que decide la imposición de la sanción o la declaración de “no ha lugar” y el archivo del caso. Cabe mencionar que una vez que el órgano instructor haya presentado su informe al órgano sancionador, este último debe comunicarlo al servidor civil, a fin de que éste pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, ya sea personalmente o por medio de su abogado.

El órgano sancionador emite a resolución en la cual se pronuncia sobre la comisión de la falta imputada al servidor civil dentro de los diez (10) días

hábiles siguientes de haber recibido el informe del órgano instructor; pudiendo este plazo ser prorrogado por el mismo número de días, siempre y cuando ello sea debidamente sustentado.

Como se aprecia, el régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057, su Reglamento General y la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC ha institucionalizado la estructura en la que se divide el procedimiento en una etapa de instrucción y en otra de sanción, cada una con sus respectivas autoridades. Sin embargo, dicho esquema no se aplica cuando se trata de la sanción de amonestación escrita, lo cual será analizado en capítulos posteriores.

Con relación a la prescripción de la potestad disciplinaria, SERVIR (2015, p.5) efectuó las siguientes precisiones que se detallan a continuación:

Tabla 4
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN Y MARCO NORMATIVO APLICABLE

Para hechos ocurridos antes del 14 de setiembre de 2014.	Para hechos ocurridos desde el 14 de setiembre de 2014 hasta el 24 de marzo de 2015.	Para hechos ocurridos desde el 25 de marzo de 2015.
Constituye una regla sustantiva.	Constituye una regla sustantiva.	Constituye una regla procedimental.

Se aplica el marco normativo vigente al momento de la comisión de la infracción.	Se aplica la Ley del Servicio Civil.	Se aplica la Ley del Servicio Civil.
--	--------------------------------------	--------------------------------------

4.5. Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de abril de 2016: Una visión crítica.

Con fechas 12 de diciembre de 2013 y 19 de agosto de 2014 se interpusieron sendas demandas de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, formuladas por más de 5,000 ciudadanos (Expediente 0025-2013-PI/TC y Expediente 0017-2014-PI/TC), por el Colegio de Abogados de Tacna (Expediente 003-2014-PI/TC) y por el Colegio de Abogados de Junín (Expediente 0008-2014-PI/TC). Dentro de los extremos cuestionados por los demandantes estuvo lo concerniente al régimen disciplinario, específicamente lo regulado en el artículo 85°, literal h) (infracción referida a la prevaricación), artículo 88° (sanciones aplicables), artículo 89° (amonestación escrita), artículo 90° (suspensión y destitución), artículo 92° (autoridades a cargo del procedimiento disciplinario) y artículo 93° (procedimiento administrativo disciplinario). Cabe agregar que los demandantes alegaron que el diseño del régimen disciplinario afecta el principio de legalidad (tipicidad), el derecho de defensa, el principio de razonabilidad y la proscripción de reforma en peor.

En consecuencia, mediante sentencia de fecha 26 de abril de 2016, el Tribunal Constitucional resolvió de forma acumulada las demandas interpuestas, pronunciándose sobre cada uno de los cuestionamientos al régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057 (dentro de los cuales no se incluyeron aquellas deficiencias advertidas en la presente investigación).

4.5.1. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación del principio de tipicidad.

Con relación al principio de tipicidad, el Tribunal Constitucional desarrolló el concepto de *lex certa*, precisando que las conductas consideradas como faltas administrativas deben estar definidas con un nivel de precisión suficiente, de modo que el administrado pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos. Sin embargo, el propio supremo intérprete precisó que el requisito de *lex certa* no puede entenderse como una exigencia al legislador de una precisión absoluta de la fórmula legal propuesta.

En tal contexto, el Tribunal Constitucional considera que es hasta cierto punto permisible un nivel de indeterminación en la formulación de preceptos jurídicos, siendo que lo proscrito es la indeterminación total de las disposiciones jurídicas dado que ello conlleva a que el ejercicio de la potestad decisoria quede librada al arbitrio del órgano decisorio.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que la formulación de la falta administrativa de prevaricación prevista en el artículo 85°, literal h), carece de la suficiente precisión y es demasiado indeterminada, dado que incluye una multitud de supuestos de aplicación que impide delimitar los alcances de la prohibición legal; razón por la cual, declaró inconstitucional este extremo de la demanda.

Tomando en cuenta el desarrollo efectuado por el Tribunal Constitucional, consideramos que pudo efectuar una revisión integral del artículo 85° de la Ley N° 30057, de modo que hubiera advertido algunas fórmulas legales adicionales que incurren en este supuesto de indeterminación total, como por ejemplo, el abuso de autoridad (literal h, primer extremo) o el hostigamiento sexual (literal k).

4.5.2. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación del derecho de defensa.

De igual modo, con relación a la afectación del derecho de defensa, en la demanda se mencionó que dicho derecho no ha sido garantizado por la ley cuestionada, puesto que las autoridades del procedimiento disciplinario son entes unipersonales. En ese contexto, el Tribunal Constitucional precisó que la garantía del derecho de defensa no depende de la composición del órgano del procedimiento disciplinario, sino del respeto de garantías mínimas que eviten colocar al administrado en una situación de indefensión.

Por lo tanto, el supremo intérprete declaró que los artículos 92° y 93° de la Ley N° 30057 no vulneran el derecho de defensa, puesto que reconocen los aspectos esenciales de su ámbito de protección como son: las autoridades del procedimiento disciplinario, el plazo para la presentación de descargos, la facultad de conocer los antecedentes del procedimiento, la presentación de un informe oral y la asistencia de un letrado.

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional efectuó un análisis sobre la posible afectación del derecho de defensa como consecuencia de la composición de autoridades a cargo del procedimiento disciplinario, el mismo que forma parte de los alcances del principio de debido procedimiento. Sin embargo, en este análisis del régimen de competencia disciplinaria, el supremo intérprete no evaluó que:

- a) El diseño de la línea de autoridades no garantiza su aplicación como consecuencia de la estructura orgánica que presentan las distintas entidades de la administración pública, por más que se exija que cada una deba adecuar sus procedimientos al diseño del procedimiento disciplinario. Incluso, la aplicación literal del esquema de competencia genera evidentes afectaciones al debido procedimiento, como es el hecho que una autoridad de nivel inferior termine sancionando a una de nivel superior

- b) En el caso de la sanción de amonestación escrita, el órgano que resuelve el recurso de apelación es la Oficina de Recursos Humanos, lo cual es contrario a la naturaleza del propio recurso, dado que dicha oficina terminará resolviendo impugnaciones contra decisiones disciplinarias emitidas por un superior jerárquico. Ello también constituye una afectación al debido procedimiento.

- c) En el caso de la sanción de amonestación escrita no se ha seguido el esquema que disgrega entre órgano instructor y órgano sancionador, pese a que dicho esquema se sigue para las sanciones de suspensión y destitución y dentro del mismo régimen disciplinario; lo cual también afecta al debido procedimiento.

4.5.3. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación del principio de razonabilidad.

En cuanto al principio de razonabilidad, los demandantes alegaron que se ha visto vulnerado debido a que se ha contemplado que la amonestación verbal sea anotada en el legajo, lo cual es contrario a lo regulado por el artículo 89° de la Ley N° 30057, en el que se precisa que dicha sanción es reservada. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional señaló que si bien existe una antinomia legal, ésta deberá ser resuelta según los criterios

interpretativos legales, además que resulta razonable que la amonestación verbal sea inscrita en el legajo del servidor público.

Desde nuestro punto de vista, el criterio del Tribunal Constitucional respecto a que resulta razonable que la amonestación verbal sea inscrita en el legajo del servidor público es contrario al principio de debido procedimiento, conforme a lo expuesto por SERVIR (2015):

2.3. (...) cualquier posible registro de una amonestación verbal, supone afectar los derechos del servidor (directa o indirectamente, pues dicho registro podría ser un obstáculo para la progresión del servidor o el acceso a otros derechos, así como para graduar futuras sanciones, generándose así perjuicio para el servidor), en ese contexto, la mediación de un procedimiento administrativo disciplinario para su aplicación, no solo constituiría una obligación legal para la Administración, sino también un derecho del administrado a efectos de que este pudiera hacer valer su derecho de defensa cuestionando o respondiendo las imputaciones que se le atribuyan. (p.2)

(...)

2.4. Así, considerando que para la amonestación verbal no se requiere de un Procedimiento Disciplinario previo, y su imposición se efectúa

de manera personal y reservada (es decir, en tal supuesto no se requiere presentar denuncia alguna ante el Secretario Técnico para que este emita un informe de precalificación), no sería posible dejar constancia de la misma en el legajo del servidor u otro registro. Lo contrario supondría una vulneración del debido procedimiento y derecho de defensa del servidor. (p.3)

Dicha posición fue ratificada por el Tribunal del Servicio Civil (2013), quien expuso los siguientes argumentos:

19. En el presente caso, se aprecia que el 31 de enero de 2012, la Presidencia de la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Huaura de la entidad impuso a la impugnante una sanción de amonestación verbal, por haber superado en veinte (20) minutos la tolerancia establecida en dicha entidad, durante el mes de enero de 2012. Sin embargo, no existe documento alguno en el expediente, en el que se aprecie que la entidad haya comunicado a la impugnante las faltas imputadas en su contra, ni mucho menos que le haya solicitado sus descargos.

20. En tal sentido, esta Sala considera que la entidad debió, previamente a la imposición de la sanción, informar a la impugnante respecto a la falta que se le imputaba y solicitarle los descargos correspondientes; hechos que no se advierten en el caso analizado.

21. De lo antes expuesto, se colige que al no haberse puesto en conocimiento de la impugnante la falta atribuida por la entidad empleadora, se ha vulnerado el derecho de defensa de la impugnante, quien al no conocer los cargos imputados, no pudo presentar sus descargos y presentar las pruebas correspondientes conforme a Ley, y en consecuencia, se ha afectado su derecho al debido procedimiento administrativo.

(...)

PRIMERO: Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Acta de Imposición de Amonestación Verbal, del día 31 de enero de 2012, emitida por la Presidencia de la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Huaura del PODER JUDICIAL; por vulneración del debido procedimiento administrativo. (p.6)

De igual forma, el Tribunal del Servicio Civil (2013) Resolución N° 176-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala el órgano colegiado resolvió en los siguientes términos:

26. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en los numerales 2 y 19 de la presente resolución, se aprecia que mediante Acta de

Imposición de Sanción de Amonestación Verbal, del 28 de octubre de 2010, la Jefatura de la Oficina Central de Personal de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo resolvió imponer la sanción de amonestación verbal a la impugnante por la transgresión de normas que no le fueron imputadas al momento de solicitarle sus descargos.

27. Es decir, de la revisión de los actuados en el expediente administrativo, se acredita la vulneración al derecho de defensa de la impugnante, puesto que no se le comunicó los cargos imputados en su contra antes de la imposición de la sanción, lo cual implicaba la descripción de los hechos que se le imputaban y la mención exacta de las normas que presuntamente vulneraba su actuación.

(...)

29. Por lo tanto, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, de forma previa a la imposición de la sanción, la entidad debió imputar correctamente la falta en la que presuntamente incurrió la impugnante, lo cual implicaba la descripción expresa de los hechos y de las normas que se consideraban vulneradas con su actuación, a efectos de que pudiese ejercer su derecho de defensa.

(...)

PRIMERO: Declarar la NULIDAD del Oficio N° 319-2010-OCP, del 25 de marzo de 2010; del acto administrativo contenido en el Acta de Imposición de Sanción de Amonestación Verbal, del 28 de octubre de 2010; y, de la Resolución N° 257-2010-OCP del 21 de diciembre de 2010, emitidos por la Jefatura de la Oficina Central de Personal de la UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO; por vulnerar el debido procedimiento administrativo, respecto de la señora MIRIAM ELIZABETH MARTÍNEZ ENEQUE. (p.9-10)

Como se puede apreciar, la posición del Tribunal del Servicio Civil recoge el criterio referido a que si la autoridad competente decidió imponer una amonestación verbal y consignarla por escrito, previamente debió llevar el respectivo procedimiento administrativo disciplinario que respetara todos los derechos propios de un debido procedimiento, tal como ha sido desarrollado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en el Informe Técnico N° 1269-2015-SERVIR/GPGSC. Siendo así, no concordamos con la posición del Tribunal Constitucional expuesta en la sentencia que resolvió de manera acumulada los Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0017-2014-PI/TC, 003-2014-PI/TC y 0008-2014-PI/TC de fecha 26 de abril de 2016.

4.5.4. Pronunciamiento respecto a la presunta afectación de la proscripción de la *no reformatio in peius*.

Los demandantes alegaron esta afectación debido a que en el esquema del procedimiento disciplinario se ha previsto que para la sanción de suspensión, el Jefe de Recursos Humanos puede modificar la propuesta formulada por el jefe inmediato e imponer una sanción menos benigna.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional señaló que la prohibición de reforma en peor es un principio implícito en nuestro texto constitucional que se deriva del debido proceso, y cuya finalidad es salvaguardar el derecho de recurrir una decisión sin que este ejercicio implique correr el riesgo de que el órgano superior incremente la sanción impuesta por el órgano inferior. En tal contexto, el artículo 90° de la Ley N° 30057 dispone que el número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, quien puede modificar la propuesta.

Siendo así, el supremo intérprete concluye que entre el jefe inmediato y el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces no se configura una relación de dos instancias o grados sancionadores jerarquizados que conlleve al posible empeoramiento de una sanción, sino que básicamente se trata de una división de funciones de dos órganos de una entidad. Es dentro de dicha división que el primero interviene como la autoridad

instructora, con la potestad de sugerir un número de días como posible sanción, y el segundo interviene como la autoridad decisoria, quien determina finalmente la sanción.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional concluyó que los términos del artículo 90° de la Ley N° 30057 no constituyen una afectación al principio de prohibición de reforma en peor. En tal sentido, coincidimos con la posición del Tribunal Constitucional; sin embargo, un aspecto que no se consideró en cuanto a la disgregación de funciones dentro del procedimiento disciplinario fue el hecho que dicho esquema no se siguió para el caso de la amonestación escrito, sin que existiera alguna justificación para adoptar una estructura distinta al caso de la suspensión y la destitución.

CAPÍTULO V: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

5.1. Formulación del problema.

5.1.1. Problema General

¿El régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta el debido procedimiento?

5.1.2. Problemas Específicos

5.1.2.1. ¿De qué manera el principio de jerarquía se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos?

5.1.2.2. ¿De qué manera el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos afecta la naturaleza jerárquica del recurso de apelación?

5.1.2.3. ¿De qué manera el principio de imparcialidad se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos?

5.2. Objetivos de la investigación.

5.2.1. Objetivo General

Analizar si el régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta el debido procedimiento.

5.2.2. Objetivos Específicos

5.2.2.1. Explicar cómo el principio de jerarquía se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

5.2.2.2. Exponer cómo el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.

5.2.2.3. Demostrar cómo el principio de imparcialidad se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

5.3. Formulación de la hipótesis.

5.3.1. Hipótesis Principal

El régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta el debido procedimiento.

5.3.2. Hipótesis Secundarias

5.3.2.1. El principio de jerarquía se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, dado que las

autoridades que asumen la función de instructor y/o sancionador en un procedimiento disciplinario no siempre son superiores jerárquicos de los presuntos infractores.

5.3.2.2. La naturaleza jerárquica del recurso de apelación se ve afectada por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, dado que en el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe de recursos humanos deberá resolver impugnaciones contra decisiones emitidas por órganos respecto de los cuales no constituye superior jerárquico o, inclusive, es inferior jerárquico.

5.3.2.3. El principio de imparcialidad se ve afectado por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, puesto que si la propuesta de sanción que resulte de la precalificación es amonestación escrita, el procedimiento disciplinario que se inicie será conocido en etapa de instrucción y sanción por el mismo órgano.

5.4. Diseño Metodológico.

El tipo de investigación es dogmático bajo un enfoque cualitativo. De igual modo, el método de investigación es deductivo y el diseño responde a uno No experimental.

5.5. Diseño Muestral.

5.5.1. Sede Central de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Tabla 5
POBLACIÓN

SERVIDORES DE LA SEDE CENTRAL	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DE	PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE RESPONSABILIDADES
1. CARACTERÍSTICAS	1. CARACTERÍSTICAS		1. CARACTERÍSTICAS
Servidores que prestan servicios en oficinas generales y unidades o subdirecciones de la Sede Central ubicada en la ciudad de Lima, que fueron procesados entre el 14 de setiembre de 2014 y el 31 de octubre de 2016 y en el marco de la Ley N° 30057 tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue suspensión y destitución.	Únicamente aquellos que están vinculados directamente con la estructura orgánica de la entidad y al Sistema de Gestión de Recursos Humanos; de estos últimos específicamente aquellos empleados para el ejercicio de la potestad disciplinaria.		Se ha considerado aquellos iniciados desde el 14 de setiembre de 2014, fecha en la que entró en vigencia el régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057, hasta el 31 de octubre de 2016 y que fueron conocidos tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue suspensión y destitución.
2. TAMAÑO	2. TAMAÑO		2. TAMAÑO
15 servidores.	6 instrumentos de gestión: ROF, CAP, Clasificador de cargos, Manual de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo y Reglamento de deslinde de responsabilidades por quejas.		15 procedimientos de deslinde de responsabilidades.
3. FUENTE DE INFORMACIÓN	3. FUENTE DE INFORMACIÓN	DE	3. FUENTE DE INFORMACIÓN
Base de datos proporcionada por la Oficina General de	Portal de transparencia.		Base de datos proporcionada por la Oficina General de

Recursos Humanos de la Sede Central.

Recursos Humanos, a la cual está adscrito el Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

Tabla 6
CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

SERVIDORES DE LA SEDE CENTRAL	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DE	PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE RESPONSABILIDADES
1. INCLUSIÓN Se ha incluido a los servidores de la Sede Central que prestan servicios en las sedes institucionales situadas en la Avenida Primavera N° 1878, Santiago de Surco, y en la Avenida Pardo y Aliaga N° 695, distrito de San Isidro. De igual modo, se han incluido a aquellos servidores que pertenecen a los regímenes regulados por los Decretos Legislativos 728 y 1057, que fueron procesados entre el 14 de setiembre de 2014 y el 31 de octubre de 2016, en el marco de la Ley N° 30057 tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue suspensión y destitución.	1. INCLUSIÓN Se ha incluido a los instrumentos de gestión vinculados directamente con la estructura orgánica de la entidad y al Sistema de Gestión de Recursos Humanos; de estos últimos específicamente aquellos empleados para el ejercicio de la potestad disciplinaria.		1. INCLUSIÓN Procedimientos de deslinde de responsabilidades iniciados a partir del 14 de setiembre de 2014, fecha en la entró en vigencia el régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057, hasta el 31 de octubre de 2016 y que fueron conocidos tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue suspensión y destitución.
2. EXCLUSIÓN Se excluyó a aquellos servidores que tienen la condición de funcionario público, dado que en el caso de comisión de una infracción, el órgano instructor es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no ejerciendo en este caso potestad disciplinaria la SUNARP.	2. EXCLUSIÓN Se han excluido a aquellos instrumentos de gestión que no regulan la estructura orgánica de la entidad o que se encuentren vinculados con otros sistemas administrativos distintos a los de recursos humanos especificados en el artículo 46° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158.		2. EXCLUSIÓN Se han excluido a los procedimientos disciplinarios iniciados con anterioridad al 14 de setiembre de 2014 dado que éstos se ciñeron a lo regulado en el Reglamento Interno de Trabajo de la Sunarp y no al trámite previsto en la Ley N° 30057, su Reglamento General y la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

Tabla 7
CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA

SERVIDORES DE LA SEDE CENTRAL	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DE	PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE RESPONSABILIDADES	DE DE
1. TIPO DE MUESTRA	1. TIPO DE MUESTRA		1. TIPO DE MUESTRA	
No probabilístico intencional	- No probabilístico intencional	-	No probabilístico intencional	-
2. TAMAÑO DE MUESTRA	2. TAMAÑO DE MUESTRA		2. TAMAÑO DE MUESTRA	DE
Inicial calculada: 15 servidores.	Inicial calculada: 06 instrumentos de gestión.	06	Inicial calculada: 15 procedimientos de deslinde de responsabilidades.	
Final calculada: 15 servidores.	Final calculada: 06 instrumentos de gestión.	06	Final calculada: 15 procedimientos de deslinde de responsabilidades.	
3. MARCO MUESTRAL	3. MARCO MUESTRAL		3. MARCO MUESTRAL	
15 servidores.	06 instrumentos de gestión.		15 procedimientos de deslinde de responsabilidades.	de de

5.5.2. Zona Registral N° IX-Sede Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Tabla 8
POBLACIÓN

SERVIDORES DE LA ZONA REGISTRAL N° IX – SEDE LIMA	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DE	PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE RESPONSABILIDADES	DE DE
1. CARACTERÍSTICAS	1. CARACTERÍSTICAS		1. CARACTERÍSTICAS	
Servidores que prestan servicios en oficinas generales, unidades o subdirecciones y secciones	Únicamente aquellos que están vinculados directamente con la estructura orgánica de la		Se ha considerado aquellos iniciados desde el 14 de setiembre de 2014, fecha en la que entró en vigencia el	

<p>registrales de la Zona Registral N° IX ubicada en la ciudad de Lima, que fueron procesados en el marco de la Ley N° 30057 entre el 14 de setiembre de 2014 hasta el 31 de octubre de 2016, tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue amonestación escrita, suspensión y destitución.</p>	<p>entidad y al Sistema de Gestión de Recursos Humanos; de estos últimos específicamente aquellos empleados para el ejercicio de la potestad disciplinaria.</p>	<p>régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057, hasta el 31 de octubre de 2016, que fueron conocidos tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue amonestación escrita, suspensión y destitución.</p>
<p>2. TAMAÑO</p> <p>53 servidores.</p>	<p>2. TAMAÑO</p> <p>6 instrumentos de gestión: ROF, CAP, Clasificador de cargos, Manual de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo y Reglamento de deslinde de responsabilidades por quejas.</p>	<p>2. TAMAÑO</p> <p>53 procedimientos de deslinde de responsabilidades.</p>
<p>3. FUENTE DE INFORMACIÓN</p> <p>Base de datos proporcionada por la Unidad de Recursos Humanos de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.</p>	<p>3. FUENTE DE INFORMACIÓN</p> <p>Portal de transparencia.</p>	<p>3. FUENTE DE INFORMACIÓN</p> <p>Base de datos proporcionada por la Unidad de Recursos Humanos de la Zona Registral N° IX-Sede Lima, a la cual está adscrito el Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios.</p>

Tabla 9
CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

SERVIDORES DE LA ZONA REGISTRAL N° IX – SEDE LIMA	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DE	PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE RESPONSABILIDADES
1. INCLUSIÓN	1. INCLUSIÓN		1. INCLUSIÓN

<p>Se ha incluido a los servidores de la Zona Registral N° IX-Sede Lima que prestan servicios en las siguientes sedes institucionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Av. Edgardo Rebalgliati N° 561. Jesús María. - Calle Bernardo Alcedo N° 415-Lince. - Av. Javier Prado Este 183 - San Isidro. - Av. Javier Prado Oeste N° 305 esquina con Calle Los Olivos – San Isidro. - Av. Petit Thouars N° 4432 (Esquina con Pasaje Payán). - Av. Benavides N° 3751-3757. - Jr. Grau N° 483, San Vicente. Cañete. - Av. Sáenz Peña N° 1329, Callao. 	<p>Se ha incluido a los instrumentos de gestión vinculados directamente con la estructura orgánica de la entidad y al Sistema de Gestión de Recursos Humanos; de estos últimos específicamente aquellos empleados para el ejercicio de la potestad disciplinaria.</p>	<p>Procedimientos de deslinde de responsabilidades iniciados a partir del 14 de setiembre de 2014, fecha en la entró en vigencia el régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057, hasta el 31 de octubre de 2016, que fueron conocidos tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue suspensión y destitución.</p>
---	---	--

De igual modo, se han incluido a aquellos servidores que pertenecen a los regímenes regulados por los Decretos Legislativos 728 y 1057, que fueron procesados en el marco de la Ley N° 30057 entre el 14 de setiembre de 2014 y el 31 de octubre de 2016, tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue amonestación escrita, suspensión y destitución.

2. EXCLUSIÓN	2. EXCLUSIÓN	2. EXCLUSIÓN
Se excluyó a aquellos servidores que tienen la condición de funcionario público, dado que en el caso de comisión de una infracción, el órgano instructor es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no ejerciendo en este caso potestad disciplinaria la SUNARP.	Se han excluido a aquellos instrumentos de gestión que no regulan la estructura orgánica de la entidad o que se encuentren vinculados con otros sistemas administrativos distintos a los de recursos humanos especificados en el artículo 46° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158.	Se han excluido a los procedimientos disciplinarios iniciados con anterioridad al 14 de setiembre de 2014, dado que éstos se ciñeron a lo regulado en el Reglamento Interno de Trabajo de la Sunarp y no al trámite previsto en la Ley N° 30057, su Reglamento General y la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

Tabla 10
CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA

SERVIDORES DE LA SEDE CENTRAL	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DE	PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE RESPONSABILIDADES	DE
1. TIPO DE MUESTRA	1. TIPO DE MUESTRA		1. TIPO DE MUESTRA	
No probabilístico intencional	- No probabilístico intencional	-	No probabilístico intencional	-
2. TAMAÑO MUESTRA	2. TAMAÑO DE MUESTRA	DE	2. TAMAÑO MUESTRA	DE
Inicial calculada: 53 servidores.	Inicial calculada: 06 instrumentos de gestión.	06	Inicial calculada: 53 procedimientos de deslinde de responsabilidades.	53
Final calculada: 53 servidores.	Final calculada: 06 instrumentos de gestión.	06	Final calculada: 53 procedimientos de deslinde de responsabilidades.	53
3. MARCO MUESTRAL	3. MARCO MUESTRAL		3. MARCO MUESTRAL	
53 servidores.	06 instrumentos de gestión.		53 procedimientos de deslinde de responsabilidades.	

5.6. Técnicas de recolección de datos.

El método utilizado ha sido el exploratorio y los instrumentos de recolección de datos de los que se ha valido son: i) selección de un determinado número de servidores que conforman el Sistema Nacional de los Registros Públicos y que específicamente prestan servicios en la Sede Central y en la Zona Registral N° IX-Sede Lima; ii) instrumentos de gestión vinculados con la estructura orgánica de la entidad y el sistema de recursos humanos; de estos últimos específicamente aquellos empleados para el ejercicio del poder disciplinario; y, iii) revisión de los procedimientos de deslinde de responsabilidades iniciados a partir del 14 de setiembre de 2014 en la Sede Central de la SUNARP y en la Zona Registral N° IX-Sede Lima, fecha en la que entró en vigencia el régimen disciplinario regulado en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, hasta el 31 de octubre de 2016.

5.6.1. Técnicas de recolección de datos respecto de la Sede Central de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Tabla 11
INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EMPLEADOS

CARACTERÍSTICAS					
1. DENOMINACIÓN DEL INSTRUMENTO 1	DEL	1. DENOMINACIÓN DEL INSTRUMENTO 2	DEL	1. DENOMINACIÓN DEL INSTRUMENTO 3	DEL
Análisis de casos.		Análisis de Instrumentos de gestión que regulan la estructura orgánica de la entidad y su poder disciplinario.		Análisis de los procedimientos de deslinde de responsabilidades iniciados a partir del 14 de setiembre de 2014 hasta el	

		31 de octubre de 2016, que fueron conocidos tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en la Ley N° 30057 así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue suspensión y destitución.
2. OBJETIVO	2. OBJETIVO	2. OBJETIVO
Demostrar que la aplicación del régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057 es obligatoria independiente del régimen laboral al que pertenecen los servidores de la SUNARP.	Determinar que la estructura orgánica de la SUNARP, al ser de naturaleza desconcentrada, imposibilita la aplicación literal del régimen de competencia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057.	Determinar que aplicar el régimen de competencia disciplinaria de la Ley N° 30057 a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos afecta su derecho al debido procedimiento.
3. FUENTE DE PROCEDENCIA	3. FUENTE DE PROCEDENCIA	3. FUENTE DE PROCEDENCIA
Oficina General de Recursos Humanos de la SUNARP.	Portal de transparencia de la SUNARP – Sede Central.	Oficina General de Recursos Humanos de la SUNARP.

Tabla 12
CONTENIDO Y MUESTRA DE APLICACIÓN

INSTRUMENTO 1	INSTRUMENTO 2	INSTRUMENTO 3
1. CONTENIDO	1. CONTENIDO	1. CONTENIDO
- Tipo de instrumento: Base de datos a cargo de la Oficina General de Recursos Humanos.	- Tipo de instrumento: ROF, CAP, Clasificador de cargos, Manual de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo y Reglamento de deslinde de responsabilidades por quejas.	- Tipo de instrumento: Informes del Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, resoluciones de inicio de procedimiento y de conclusión de los mismos.
- Fiabilidad y validez: Al constituir la información procesada por la oficina a	- Fiabilidad y validez: Al ser instrumentos públicos,	- Fiabilidad y validez: Al ser documentos expedidos por autoridades

cargo del manejo de personal, goza de fiabilidad y validez.	de	gozan de fiabilidad y validez.	y	competentes en materia disciplinaria, gozan de fiabilidad y validez.
2. MUESTRA APLICACIÓN	DE	2. MUESTRA APLICACIÓN	DE	2. MUESTRA APLICACIÓN DE
15 servidores.		06 instrumentos de gestión.		15 procedimientos de deslinde de responsabilidades.

5.6.2. Técnicas de recolección de datos respecto de la Zona Registral N° IX-Sede Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Tabla 13
INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EMPLEADOS

CARACTERÍSTICAS					
1. DENOMINACIÓN INSTRUMENTO 1	DEL	1. DENOMINACIÓN INSTRUMENTO 2	DEL	1. DENOMINACIÓN INSTRUMENTO 3	DEL
Análisis de casos.		Análisis de Instrumentos de gestión que regulan la estructura orgánica de la entidad y su poder disciplinario.		Análisis de los procedimientos de deslinde de responsabilidades iniciados a partir del 14 de setiembre de 2014 hasta el 31 de octubre de 2016, que fueron desarrollados tanto por autoridades según el esquema de competencia regulado en dicha norma así como por autoridades distintas a las previstas por ley y cuya prognosis de sanción fue amonestación escrita, suspensión y destitución.	
2. OBJETIVO		2. OBJETIVO		2. OBJETIVO	
demostrar que la aplicación del régimen disciplinario previsto en la Ley N° 30057 es obligatorio independiente del régimen laboral al que pertenecen los servidores de la SUNARP.		Determinar que la estructura orgánica de la SUNARP, al ser de naturaleza desconcentrada, imposibilita la aplicación literal del régimen de competencia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057.		Determinar que aplicar el régimen de competencia disciplinaria de la Ley N° 30057 a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos afecta su derecho al debido procedimiento.	

3. FUENTE PROCEDENCIA DE	3. FUENTE PROCEDENCIA DE	3. FUENTE PROCEDENCIA DE
Unidad de Recursos Humanos.	Portal de transparencia de la SUNARP – Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Unidad de Recursos Humanos.

Tabla 14
CONTENIDO Y MUESTRA DE APLICACIÓN

INSTRUMENTO 1	INSTRUMENTO 2	INSTRUMENTO 3
1. CONTENIDO	1. CONTENIDO	1. CONTENIDO
<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de instrumento: Base de datos a cargo de la Unidad de Recursos Humanos. - Fiabilidad y validez: Al constituir la información procesada por la oficina a cargo del manejo de personal, goza de fiabilidad y validez. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de instrumento: ROF, CAP, Clasificador de cargos, Manual de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo y Reglamento de deslinde de responsabilidades por quejas. - Fiabilidad y validez: Al ser instrumentos públicos, gozan de fiabilidad y validez. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de instrumento: Informes del Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, resoluciones de inicio de procedimiento y de conclusión de los mismos. - Fiabilidad y validez: Al ser documentos expedidos por autoridades competentes en materia disciplinaria, gozan de fiabilidad y validez.
2. MUESTRA APLICACIÓN DE	2. MUESTRA APLICACIÓN DE	2. MUESTRA APLICACIÓN DE
53 servidores.	06 instrumentos de gestión.	53 procedimientos de deslinde de responsabilidades.

5.7. Aspectos éticos.

Se declara bajo juramento que la fuente bibliográfica, hemerográfica y/o electrónica consultada ha sido citada conforme a la Guía para la elaboración de la tesis aprobada mediante la Resolución Rectoral N° 093-2017-CU-R-USMP. De igual modo, se declara bajo juramento que la presente investigación es de nuestra autoría, asumiendo plena responsabilidad ante la universidad y las autoridades respectivas.

CAPÍTULO VI: RESULTADOS.

En los capítulos II, III y IV de la presente investigación se analizó lo concerniente al poder disciplinario del Estado en su calidad de empleador, el mismo que constituye uno de los alcances del denominado Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y cuyo reordenamiento constituye el objetivo de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Dicha potestad debe ser ejercida dentro de determinados límites y a través de un procedimiento en el que se respeten garantías mínimas para el servidor que presuntamente incurrió en una infracción.

Dentro de las citadas garantías se encuentra el denominado principio de debido procedimiento, el mismo que constituye el traslado del debido proceso al procedimiento administrativo, con determinados matices debido a la naturaleza de este último. Cabe mencionar que tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional

e internacional han reconocido que el debido proceso resulta aplicable en procedimientos administrativos e incluso, en corporaciones privadas.

Siendo así, el debido procedimiento implica la determinación clara y precisa de la competencia a la que se someterán las autoridades que tendrán a cargo su conducción, lo cual es fundamental en un procedimiento disciplinario tomando en cuenta que es el medio a través del cual se materializará el poder punitivo del Estado como empleador.

En ese contexto, la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil presenta una nueva estructura del procedimiento administrativo disciplinario, el mismo que se encuentra vigente desde el 14 de setiembre de 2014 y que es aplicable a los servidores civiles sujetos a cualquiera de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057; independientemente que las entidades en las cuales presten servicios hayan o no iniciado el proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil. Para tal efecto, la Ley N° 30057 ha introducido un régimen de competencia cuyas autoridades a cargo del procedimiento son definidas por la posible sanción a imponerse y no por la infracción cometida o por el cargo que ocupa el trabajador, además que se enviste de competencia a autoridades sin considerar el nivel de jerarquía. Siendo así, la aplicación de dicho régimen afectará el debido procedimiento que debe ser respetado en el ejercicio de la potestad disciplinaria, puesto que:

- a) Si bien la Ley del Servicio Civil establece de forma puntual que autoridades intervendrán en el procedimiento disciplinario en función a la posible sanción que se le impondrá al trabajador, la aplicación literal de dicho esquema competencial generará que el poder disciplinario sea ejercido por autoridades que, según el cargo que ocupan en el organigrama institucional, son inferiores jerárquicos respecto de aquellos servidores que han sido sometidos a un deslinde de responsabilidades o, por otro lado, que no se encuentren dentro de una misma línea jerárquica en relación al presunto infractor.
- b) En el caso de la sanción de amonestación escrita, el órgano que resuelve el recurso de apelación contra dicha sanción es la Oficina de Recursos Humanos, lo cual es contrario a la naturaleza del propio recurso de apelación, dado que dicha oficina terminará resolviendo impugnaciones contra decisiones disciplinarias emitidas por un superior jerárquico.
- c) En el caso de la sanción de amonestación escrita no se ha seguido el esquema que disgrega entre órgano instructor y órgano sancionador para su imposición, pese a que dicho esquema se sigue para las sanciones de suspensión y destitución y, además, constituye una medida que no permite disminuir los riesgos de parcialidad para el deslinde de responsabilidades.

Considerando lo anteriormente descrito, se ha tomado a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, a fin de: i) evidenciar los defectos del régimen de competencia en materia disciplinaria regulado por la Ley del Servicio Civil y que lo hacen inaplicable en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP; ii) demostrar que el diseño de competencia en materia disciplinaria previsto por la Ley del Servicio Civil afecta el debido procedimiento; y, iii) establecer mecanismos que permitan el ejercicio efectivo del poder disciplinario estatal regulado en la mencionada ley.

6.1. Una visión a los órganos de la entidad objeto de la presente investigación: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Mediante la Ley N° 26366 de fecha 16 de octubre de 1994, se creó el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos, como Organismo Técnico Especializado adscrito al Sector Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídico – registral, técnica, económica, financiera y administrativa.

La estructura orgánica de la entidad se encuentra regulada en el Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2013-JUS de fecha 15 de octubre de 2013, en cuyo artículo 5° establece que la entidad cuenta con órganos desconcentrados

denominados Zonas Registrales, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 58° del citado instrumento, gozan de autonomía en la función registral, administrativa y económica dentro del ámbito de su competencia territorial, debiendo cumplir con los lineamientos que dicten los órganos de administración interna así como de línea de la SUNARP.

Para la presente investigación se ha considerado a dos órganos que conforman el Sistema Nacional de los Registros Públicos: La Sede Central y la Zona Registral N° IX-Sede Lima. Por tal razón, es pertinente revisar algunos aspectos estructurales de los referidos órganos, a fin de demostrar que la aplicación del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 afecta el debido procedimiento.

En cuanto a la Sede Central, sus funciones se encuentran en el artículo 3° del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2013-JUS:

- a) Ejecutar la política registral nacional acorde con los lineamientos técnicos que sobre el particular apruebe el Sector.
- b) Dictar normas con el objetivo de regular la función registral y las funciones técnico administrativas.

- c) Dirigir, planificar, organizar, normar, evaluar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos.
- d) Dirigir, planificar, organizar, normar, evaluar y supervisar el proceso de simplificación, integración y modernización de los Registros que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos.
- e) Dirigir, planificar, ejecutar y supervisar las actividades de carácter técnico administrativo.
- f) Promover la capacitación de los Registradores Públicos y demás personal de los registros del Sistema.
- g) Las demás que establece la Ley.

Asimismo, su estructura orgánica consta de una Alta Dirección, con órganos de línea, órganos de asesoramiento y órganos de apoyo (Ver Figura 1, página 198). Finalmente, los instrumentos de gestión de la Sede Central que se considerarán para contrastar la hipótesis de la presente investigación son: El Manual de Organización y Funciones, aprobado mediante la Resolución N° 338-2010-SUNARP/SN, el Reglamento Interno de Trabajo, aprobado a través de la Resolución N° 342-2015-SUNARP/SN,

y el Informe N° 986-2014-SUNARP/OGAJ, mediante el cual se establecieron las pautas para la aplicación del régimen disciplinario en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y a nivel nacional.

Al respecto, se ha podido corroborar que la estructura orgánica de la Sede Central sigue un esquema lineal, con órganos de Alta Dirección, órganos de línea y órganos de apoyo. Asimismo, hay dos Oficinas Generales y una Dirección que cuentan con oficinas (anteriormente unidades) subordinadas y de las que se desprenden jerárquicamente.

En teoría es el esquema ideal para la aplicación del poder disciplinario, dado que las jerarquías están establecidas como se dijo bajo una estructura lineal; sin embargo, la propia ley ha adoptado la posición de definir las autoridades que intervendrán en el procedimiento disciplinario en función a la prognosis de sanción. Esta decisión del legislador conlleva a que no necesariamente el superior jerárquico sea quien ejerza el poder disciplinario sobre el presunto infractor.

De igual modo, es importante tener en cuenta que este esquema jerárquico para el deslinde de responsabilidades se distorsiona con mayor evidencia cuando la ley faculta al Jefe de Recursos Humanos (o quien haga sus veces) a resolver los recursos de apelación de amonestaciones escritas, debido a que no necesariamente el impugnante será un servidor que se encuentre bajo la línea jerárquica del referido jefe.

Respecto a la Zona Registral N° IX-Sede Lima, el artículo 58° del Reglamento de Organización y Funciones establece las siguientes funciones (y de manera general para las catorce Zonas Registrales):

“Tienen por finalidad dirigir, promover y coordinar las actividades de las Oficinas Registrales dentro del ámbito de su competencia territorial, con el fin de cautelar que los servicios registrales sean brindados en forma eficiente y oportuna, dentro del marco legal correspondiente.

Deben cumplir con los lineamientos que dicten los órganos de administración interna así como de línea de la SUNARP”.

Los instrumentos de gestión de la Zona Registral N° IX-Sede Lima que se considerarán para contrastar la hipótesis de la presente investigación son: El Manual de Organización y Funciones, aprobado mediante la Resolución N° 235-2005-SUNARP/SN, el Reglamento Interno de Trabajo, aprobado a través de la Resolución N° 342-2015-SUNARP/SN, y el Reglamento de Acceso a la Función Registral, aprobado mediante la Resolución N° 064-2015-SUNARP/SN.

Revisados los citados instrumentos de gestión se puede apreciar que la estructura orgánica de la Zona Registral N° IX-Sede Lima es mucho más compleja que la de Sede Central, incluso, considerando que los referidos

instrumentos no se encuentran actualizados, se observa un organigrama derivado del Reglamento de Organización y Funciones – ROF y otro del Manual de Organización y Funciones – MOF. (Ver Figuras 2 y 3, páginas 199 y 200).

Siendo así, según el esquema que deriva del ROF, de la Jefatura Zonal se desprenden las respectivas Unidades, pero también de la Unidad Registral se desprenden las denominadas Oficinas Registrales y Receptoras. Es importante prestar atención en este último detalle puesto que cada una de las mencionadas Oficinas Registrales y Receptoras cuentan con un responsable y el personal que tiene a su cargo son Registradores Públicos, quienes de acuerdo al Manual de Organización y Funciones, el Reglamento de Organización y Funciones y el Reglamento de Acceso a la Función Registral dependen jerárquicamente del Jefe Zonal y no del responsable de la Oficina Registral o Receptora y menos de la Unidad Registral.

La precisión efectuada tiene mucha relevancia en el ejercicio del poder disciplinario, puesto que para las infracciones cometidas por el personal a cargo de la función registral no se tiene definida con claridad quién será la autoridad encargada de conducir el respectivo procedimiento disciplinario, existiendo incompatibilidades en el ámbito de competencia.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, debemos indicar que actualmente los instrumentos de gestión tanto para la Sede Central como para la Zona

Registral N° IX-Sede Lima se encuentran desfasados, puesto que se siguen aplicando los Manuales de Organización y Funciones aprobados con anterioridad al actual Reglamento de Organización y Funciones, que data del año 2013.

6.2. El sistema de gestión de recursos humanos en los órganos objeto de la presente investigación. El régimen disciplinario.

Antes que nada, debemos mencionar que la Ley del Servicio Civil le da un nuevo enfoque a las Oficinas de Recursos Humanos, quienes dejarán de ser simples órganos de apoyos y se convertirán en órganos responsables de la implementación de todo un sistema administrativo dentro de la respectiva entidad.

Dicha conclusión se desprende de lo establecido en el artículo 6° de la mencionada ley: “Las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, o las que hagan sus veces, constituyen el nivel descentralizado responsable de la gestión de recursos humanos, sujetándose a las disposiciones que emita el ente rector”.

Efectuada la mencionada precisión, debemos señalar que en la Sede Central de la SUNARP el órgano responsable del sistema de gestión de recursos es la denominada Oficina General de Recursos Humanos. Sobre el particular, el artículo 41° del Reglamento de Organización y Funciones

señala: “La Oficina General de Recursos Humanos es el órgano de apoyo encargado de desarrollar y conducir las acciones propias del Sistema de Administración de Personal; la selección, evaluación, bienestar y desarrollo integral del trabajador, así como las inherentes al Sistema de Recursos Humanos. Depende jerárquicamente de la Secretaría General y emite los lineamientos y políticas de cumplimiento obligatorio por los Órganos Desconcentrados, respecto a su ámbito funcional”.

Asimismo, en la Zona Registral N° IX-Sede Lima el órgano responsable del sistema de gestión de recursos humanos es la denominada Unidad de Recursos Humanos, la misma que de acuerdo al artículo 73° del Reglamento de Organización y Funciones tiene las siguientes funciones: “La Unidad de Recursos Humanos es la encargada de la administración del potencial humano de la Zona Registral, promoviendo su capacitación y bienestar, en concordancia con los lineamientos que sobre el particular establezca la Oficina General de Recursos Humanos. Depende jerárquicamente de la Jefatura y coordina sus actividades con la Oficina General de Recursos Humanos, bajo los lineamientos y directrices emitidos por esta”.

Un aspecto al que debemos prestar atención es a la línea de jerarquía tanto de la Oficina General de Recursos Humanos como de la Unidad de Recursos de la Zona Registral N° IX-Sede Lima, puesto que en el primer caso depende jerárquicamente de la Secretaría General y en el segundo

de la Jefatura Zonal. El hecho que la Unidad de Recursos Humanos dependa jerárquicamente de la Jefatura Zonal demuestra el nivel de autonomía de dicho órgano desconcentrado; sin embargo, ello dificultará la aplicación literal del régimen de competencia en materia disciplinaria que contiene la Ley del Servicio Civil.

Por todo lo expuesto, en los siguientes numerales se presentarán los resultados de la investigación, en los que se evidencia la afectación del debido procedimiento por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil.

6.3. La afectación del debido procedimiento como consecuencia de la aplicación del régimen de competencia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057.

6.3.1. Afectación del debido procedimiento por vulneración del principio de jerarquía.

El régimen disciplinario de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, tanto para la Sede Central como para los órganos desconcentrados, que incluye la Zona Registral N° IX-Sede Lima, se encuentra contenido en el Título VIII del Reglamento Interno de Trabajo, aprobado mediante la Resolución N° 342-2015-SUNARP/SN, el mismo que abarca desde el artículo 129° hasta el artículo 150°, incluido.

En dicho instrumento la entidad ha procurado incorporar el esquema establecido por la Ley N° 30057, lo que incluye el régimen de competencia disciplinaria, el régimen de infracciones y sanciones, el trámite del procedimiento disciplinario y de impugnaciones.

Es pertinente mencionar que entre el 14 de setiembre de 2014, fecha en la que entró en vigencia el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, y el 30 de diciembre de 2015, fecha en la que se aprobó el actual Reglamento Interno de Trabajo, los parámetros para el deslinde de responsabilidades básicamente se centraron en instrumentos externos como son la propia ley, su reglamento general y la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC.

Sin embargo, la propia Oficina General de Asesoría Jurídica, a través del Informe N° 986-2014-SUNARP/OGAJ, efectuó una interpretación sobre las autoridades que debían asumir la posición de jefe inmediato para el deslinde de responsabilidades, el análisis se inició con la siguiente premisa (página 5, numeral 3.3.1 del informe):

“3.3.1. Caso Sede Central:

En principio, debemos señalar que si bien tanto la ley y el reglamento establecen literalmente el ámbito competencial, es conveniente tomar en cuenta lo señalado en el artículo 91° del reglamento:

“Los procedimientos desarrollados por cada entidad deben observar las disposiciones de la Ley y este Reglamento, no pudiendo otorgarse condiciones menos favorables que las previstas en estas disposiciones”.

Pues bien, de acuerdo a la estructura orgánica prevista en el Reglamento de Organización y Funciones, la Sede Central presente el siguiente esquema (...):”

Una premisa similar se planteó al momento de definir las autoridades con competencia disciplinaria en la Zona Registral N° IX-Sede Lima:

“3.3.3. Caso Zona Registral N° IX-Sede Lima:

La Zona Registral presenta una estructura que se adjunta en un diagrama aparte. En ese contexto, consideramos conveniente disgregar la competencia sancionadora en el ámbito registral y en el ámbito no registral”.

En ese sentido, cuando se definen a las autoridades que asumirán el rol de jefe inmediato para el deslinde de responsabilidades se reconoce que el régimen de competencia no puede ser aplicado de manera literal en la SUNARP (tanto para la Sede Central como para la Zona Registral N° IX-Sede Lima). A ello, es oportuno agregar que la definición de las citadas

autoridades fue posteriormente incorporada en el artículo 140° del Reglamento Interno de Trabajo.

La conclusión arribada en el párrafo anterior se corrobora al momento de definir las autoridades que se desempeñarán como órganos de instrucción y sanción cuando ésta sea una suspensión o destitución, tanto en los numerales 3.4.1 y 3.4.2 del Informe N° 986-2014-SUNARP/OGAJ, así como en el artículo 142°, numerales 1) y 2), del Reglamento Interno de Trabajo según se aprecia a continuación (Informe N° 986-2014-SUNARP/OGAJ, trasladado al artículo 142°, literal 1):

“3.4.1. Respecto a la Sede Central:

Conforme a las competencias expuestas en el numeral 3.1, literal c), del presente informe, presentamos una propuesta para la imposición de sanción según el régimen disciplinario del servicio civil.

(...)

- Un aspecto a tomar en cuenta es respecto al trámite que se deberá seguir cuando el que comete la infracción pasible de ser sancionado con suspensión sea el Secretario General o el Director Técnico Registral.

En ese contexto, es conveniente tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 11° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP:

“La Secretaría General depende jerárquicamente de la Superintendencia Nacional y ejerce sus funciones de acuerdo a las facultades que le confiere el presente Reglamento y demás normas internas”.

De igual modo, el artículo 43° del mencionado Reglamento establece que la Dirección Técnica Registral depende jerárquicamente de la Superintendencia Nacional.

Por tal motivo, consideramos necesario tomar en cuenta lo dispuesto el artículo 91° del Reglamento de la Ley del Servicio:

“Los procedimientos desarrollados por cada entidad deben observar las disposiciones de la Ley y este Reglamento, no pudiendo otorgarse condiciones menos favorables que las previstas en estas disposiciones”.

Siendo así, en atención a la estructura orgánica de la entidad y a lo establecido en el mencionado artículo, somos de la opinión que en caso el Secretario General o el Director Técnico Registral cometan una infracción susceptible de ser sancionada con suspensión se debe seguir el siguiente régimen de competencia:

- i) La instrucción será desarrollada por la Oficina General de Recursos Humanos.
- ii) Será el Superintendente Nacional quien sancione y oficialice la sanción.

(...)

3.4.2. Respecto a la Zona Registral N° IX-Sede Lima:

(...)

b) Suspensión:

- Se requiere el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario previo.
- Inicia el jefe inmediato con una resolución, llevando a cabo la etapa de instrucción.
- La Unidad de Recursos Humanos sancionará y oficializará la sanción.
- Un aspecto a tomar en cuenta es respecto al trámite que se deberá seguir cuando el que comete la infracción pasible de ser sancionado con suspensión sea el Jefe Zonal

En ese contexto, es conveniente tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 62° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP:

“El Jefe Zonal es el funcionario de mayor jerarquía en la Zona Registral, depende de la Superintendencia Nacional y coordina sus actividades y funciones con la Secretaría General”.

Por tal motivo, consideramos necesario tomar en cuenta lo dispuesto el artículo 91° del Reglamento de la Ley del Servicio:

“Los procedimientos desarrollados por cada entidad deben observar las disposiciones de la Ley y este Reglamento, no pudiendo otorgarse condiciones menos favorables que las previstas en estas disposiciones”.

Siendo así, en atención a la estructura orgánica de la entidad y a lo establecido en el mencionado artículo, somos de la opinión que en caso el Jefe de una Zona Registral cometa una infracción susceptible de ser sancionada con suspensión se debe seguir el siguiente régimen de competencia:

- i) La instrucción será desarrollada por el Secretario General.
- ii) Será el Superintendente Nacional quien sancione y oficialice la sanción.

c) Destitución:

- Se requiere el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario previo.
- Inicia el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos con una resolución, llevando a cabo la etapa de instrucción.
- El Jefe inmediato será quien sancione y oficialice la sanción.
- En el caso del Jefe Zonal es conveniente tomar en cuenta lo establecido por el literal j) del artículo 7° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP:

“Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

Nombrar y remover a los Jefes de las Oficinas Registrales Desconcentradas”.

Por lo tanto, somos de la opinión que cuando el Jefe Zonal cometa una infracción susceptible de ser impuesta con una sanción de suspensión, será el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos de la SUNARP quien lleve a cabo la etapa de instrucción y el Consejo Directivo quien sancione y oficialice la sanción”.

Lo señalado en los párrafos anteriores es el traslado literal de la sustentación efectuada por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos sobre la aplicación del

régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y que sirvió de base para el diseño de la línea de competencia disciplinaria en la entidad.

En el Reglamento Interno de Trabajo de la SUNARP, aprobado mediante la Resolución N° 342-2015-SUNARP/SN, se trasladó la fórmula propuesta en los siguientes términos:

“Artículo 142°.- Desarrollo de procedimientos disciplinarios en el marco de las competencias para el deslinde de responsabilidades:

142.1. Caso de la Sede Central:

(...)

b) Suspensión:

- Se requiere el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario previo.
- Inicia el jefe inmediato con una resolución, llevando a cabo la etapa de instrucción.
- La Oficina General de Recursos Humanos sancionará y oficializará la sanción.

- En caso el Secretario General o el Director Técnico Registral cometan una infracción susceptible de ser sancionada con suspensión se debe seguir el siguiente régimen de competencia:

i) La instrucción será desarrollada por la Oficina General de Recursos Humanos.

ii) Será el Superintendente Nacional quien sancione y oficialice la sanción.

(...)

142.2. Caso de la Zona Registral N° IX-Sede Lima:

(...)

b) Suspensión:

- Se requiere el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario previo.
- Inicia el jefe inmediato con una resolución, llevando a cabo la etapa de instrucción.
- La Unidad de Recursos Humanos sancionará y oficializará la sanción.

- Cuando el que comete la infracción pasible de ser sancionado con suspensión sea el Jefe Zonal se debe seguir el siguiente régimen de competencia:

i) La instrucción será desarrollada por el Secretario General.

ii) Será el Superintendente Nacional quien sancione y oficialice la sanción.

c) Destitución:

- Se requiere el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario previo.
- Inicia el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos con una resolución, llevando a cabo la etapa de instrucción.
- El Jefe inmediato será quien sancione y oficialice la sanción.
- Cuando el Jefe Zonal cometa una infracción susceptible de ser impuesta con una sanción de destitución, será el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos de la Sunarp quien lleve a cabo la etapa de instrucción y el Consejo Directivo quien sancione y oficialice la sanción”.

En tal contexto, cuando la entidad estableció el esquema de competencia disciplinaria no pudo introducir literalmente el régimen previsto en la Ley N°

30057, lo cual se evidencia en el supuesto en que la propuesta de sanción es de suspensión del Secretario General o el Director Técnico Registral o la destitución del Jefe Zonal. Por tanto, se evidencia la imposibilidad de aplicar literalmente el referido esquema en una entidad como la SUNARP que tiene naturaleza desconcentrada.

Lo concluido en párrafos precedentes se puede comprobar a través de tres casos puntuales tratándose de un Jefe de Zona Registral, quien según el artículo 62° del Reglamento de Organización y Funciones depende jerárquicamente del Superintendente Nacional de los Registros Públicos:

- a) Si ha cometido una infracción que amerita la imposición de una sanción de suspensión, aplicando literalmente el régimen de competencia de la Ley N° 30057 deberá instruir el jefe inmediato, es decir, el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, y sancionar y oficializar la sanción el jefe de recursos humanos. Es decir, investigará su jefe inmediato pero sancionará un inferior jerárquico.

- b) Si ha cometido una infracción que amerita la imposición de una amonestación escrita, aplicando literalmente el régimen de competencia de la Ley N° 30057 deberá investigar y sancionar el jefe inmediato, es decir el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, pero conocerá en apelación el jefe de recursos

humanos. Es decir, será segunda instancia un inferior jerárquico de quien emitió un acto administrativo que contiene una sanción, lo cual transgrede la naturaleza del recurso de apelación.

- c) Si ha cometido una infracción cuya posible sanción es destitución, quien deberá instruir es el Jefe de Recursos Humanos y sancionará el titular de la entidad. Aquí es importante considerar la connotación de “titular de la entidad” para el régimen del servicio civil, puesto que el literal i) del Artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil lo define en los siguientes términos: “Para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se entiende que el Titular de la entidad es la máxima autoridad administrativa de una entidad pública”.

Siendo así, aplicando literalmente el régimen de competencia disciplinaria, si el Jefe Zonal comete una infracción cuya prognosis de sanción arroja destitución, deberá instruir el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos y sancionar el Secretario General; sin embargo, ello difiere de la condición de titular de la entidad desde un punto de vista orgánico puesto que la Ley de creación de la SUNARP – Ley N° 26366 y el propio Reglamento de Organización y Funciones establecen que el Superintendente Nacional es el titular de la entidad.

En tal contexto, destituirá el Secretario General, quien no constituye superior jerárquico del Jefe Zonal y tampoco tiene facultades de designación y destitución, puesto que la designación y remoción del Jefe Zonal es competencia del Concejo Directivo a propuesta del Superintendente Nacional, según el artículo 7°, literal j), del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

Es oportuno señalar que la inaplicación del esquema de competencia disciplinaria en la entidad fue advertida por el Secretario Técnico de Procedimientos Disciplinarios de la Zona Registral N° IX-Sede Lima en el Oficio N° 24-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-URH/ST en los siguientes términos:

“El artículo 142.2 del Reglamento Interno establece el siguiente régimen de competencias para la oficialización de la sanción en el caso de los trabajadores de la Zona Registral N° IX-Sede Lima (...) Ello no será acorde con el régimen de competencias previsto en el artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, literales a), b) y c), dado que según la norma en caso de amonestación escrita, será el jefe de recursos humanos quien oficialice la sanción; en caso de suspensión, será el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces quien sancione y oficialice la sanción; y, en el caso de destitución, será el titular de la entidad quien sancione y oficialice la sanción”.

Al respecto, mediante el Memorandum N° 316-2016-SUNARP/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica sustentó el régimen de competencia disciplinaria diseñado en el Reglamento Interno de Trabajo conforme a los siguientes argumentos:

“2.7. Con relación al régimen de competencias para la oficialización de la sanción previsto en el RIT, es cierto que ello no se ciñe literalmente al esquema regulado en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General; sin embargo, es oportuno mencionar que a través del Informe N° 986-2014-SUNARP/OGAJ de fecha 03 de octubre de 2014, dirigido a la Oficina General de Recursos Humanos, se expuso el diseño de competencias para el deslinde de responsabilidades tanto en la Sede Central como en las Zonas Registrales, concluyéndose:

“La Ley del Servicio Civil y su Reglamento establecen el régimen de competencias y sanciones a ser impuesto a los servidores civiles; sin embargo, en función a la estructura orgánica de la entidad así como el nivel de jerarquías prevista en sus instrumentos de gestión, es conveniente diseñar un

esquema disciplinario que sea efectivo y asegure el respeto de las garantías mínimas de un debido procedimiento”.

2.8. Ello respondió al hecho que uno de los aspectos más saltantes en el régimen disciplinario es la necesidad de desarrollar una prognosis de sanción, a efectos de determinar el órgano competente para el desarrollo del procedimiento disciplinario; lo cual debía ser evaluado en atención a la estructura orgánica de la entidad debido al carácter desconcentrado y el reconocimiento de autonomía a las Zonas Registrales.

2.9. Estas últimas características señaladas iban a impedir la aplicación literal de esquema diseñado tanto en la Ley del Servicio Civil como en su Reglamento General dado que se habría producido incongruencias como por ejemplo en el caso de la suspensión de un jefe zonal:

Si aplicáramos literalmente el esquema legal el Superintendente Nacional sería el instructor pero el que sancione y oficialice la sanción sería el jefe de recursos humanos; lo cual sería incompatible dado que no sería factible que sancione un funcionario de menor jerarquía respecto del trabajador sancionado.

2.10. Por lo tanto, esta oficina ha emitido opinión previamente que sustentó el régimen de competencias en materia disciplinaria previsto en el Reglamento Interno de Trabajo”.

Como se puede apreciar, el propio órgano asesor jurídico de la entidad reconoce que el régimen de competencia en materia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057 no resulta aplicable literalmente a la entidad; motivo por el cual tuvo que diseñar una línea de autoridades que permita el deslinde de responsabilidades siguiendo una línea jerárquica según la estructura orgánica institucional y en salvaguarda del debido procedimiento.

Una prueba concreta se puede observar en el literal b) del artículo 142°, numeral 1), del Reglamento Interno de Trabajo, mediante el cual se establece que en caso el Secretario General o el Director Técnico Registral cometan una infracción susceptible de ser sancionada con suspensión, la instrucción será desarrollada por la Oficina General de Recursos Humanos y el Superintendente Nacional será quien sancione y oficialice la sanción.

Al respecto, si se aplica literalmente el esquema de competencia establecido en la Ley N° 30057 dentro del supuesto descrito, el Superintendente Nacional deberá instruir (al ser el superior jerárquico de

ambos según los artículos 11° y 43° del Reglamento de Organización y Funciones) y el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos será quien sancione y oficialice la sanción.

En el ejemplo propuesto, un inferior jerárquico como es el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos será quien sancione al Secretario General y al Director Técnico Registral, incluso puede imponer una sanción más severa, considerando que la propia normativa contempla la posibilidad de que el órgano sancionador se aparte de la propuesta de sanción del instructor, que en el ejemplo concreto sería el Superintendente Nacional.

Además, tratándose de una infracción susceptible de ser sancionada con amonestación escrita deberá instruir el Superintendente Nacional y la apelación la resolverá el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos, es decir, conocerá en segunda instancia la impugnación que se interponga contra una decisión del titular de la entidad.

Otro ejemplo lo podemos apreciar en lo dispuesto por el literal b) del artículo 140° del Reglamento Interno de Trabajo, a través del cual se establece la línea de competencia en la Zona Registral N° IX-Sede Lima:

“De igual modo, la Unidad Registral ejercerá las veces de jefe inmediato para el deslinde de responsabilidades de los Gerentes de los Registros, del Sub Gerente de Diario y Mesa de Partes y de

los Responsables de las Oficinas Registrales y las Oficinas Receptoras”.

Como se puede apreciar, el Jefe de la Unidad Registral ha sido considerado como jefe inmediato de los Gerentes de cada Registro para el deslinde de responsabilidades sobre la base del esquema que se deriva del Reglamento de Organización y Funciones; sin embargo según los artículos 12°, 15° y 18° del Manual de Organización y Funciones de la Zona Registral N° IX-Sede Lima los Gerentes de cada uno de los Registros dependen jerárquicamente del Jefe Zonal.

Por lo tanto, en observancia de lo dispuesto por el MOF, si se pretende procesar a los citados gerentes por una infracción que según la prognosis arroje una sanción de suspensión, el órgano instructor será el Jefe Zonal y el sancionador será el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, autoridad respecto de la cual los Gerentes de cada registro no tienen ninguna relación jerárquica y se encuentra por debajo del instructor, que sería el Jefe Zonal.

Incluso, si se aplica el esquema que se deriva del Reglamento de Organización y Funciones se aprecia la misma deficiencia, puesto que en el caso de una propuesta de sanción de suspensión, instruirá el Jefe de la Unidad Registral y sancionará el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, es decir, una autoridad respecto de la cual los Gerentes de cada registro no tienen ninguna relación jerárquica.

De igual modo, se ha previsto que el Sub Gerente de Diario y Mesa de Partes depende jerárquicamente del Jefe de la Unidad Registral de acuerdo al esquema derivado del ROF; sin embargo, según lo establecido por el artículo 45° del MOF, depende jerárquicamente del Jefe de la Unidad de Administración. En ese contexto, la afectación al debido procedimiento se evidencia en los siguientes casos:

- a) Aplicación literal del régimen de competencia según el esquema derivado del ROF: Si el Gerente de uno de los registros comete una infracción pasible de ser sancionada con suspensión, el Jefe de la Unidad Registral deberá instruir y el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos deberá sancionar; siendo que ninguno de los referidos gerentes depende jerárquicamente del jefe de la citada unidad. El supuesto se agrava cuando la propuesta de sanción es amonestación escrita, puesto que instruirá y sancionará el Jefe de la Unidad Registral y el recurso de apelación deberá ser resuelto por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, quien no constituye superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado.

- b) Aplicación literal del régimen de competencia según el esquema derivado del MOF: Si el Gerente de uno de los registros comete una infracción pasible de ser sancionada con suspensión, el Jefe

Zonal deberá instruir y el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos deberá sancionar. El supuesto se agrava cuando la propuesta de sanción es amonestación escrita, puesto que instruirá y sancionará el Jefe Zonal y el recurso de apelación deberá ser resuelto por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, es decir un inferior jerárquico respecto de la autoridad que emitió el acto impugnado.

Finalmente, en el caso de los Responsables de Oficinas Registrales, estos dependen jerárquicamente del Jefe Zonal según se desprende de los artículos 21° (Oficina Registral de Callao), 24° (Oficina Registral de Cañete), 27° (Oficina Registral de Huacho), 30° (Oficina Registral de Huaral) y 33° (Oficina Registral de Barranca) del MOF; sin embargo, según el esquema derivado del ROF, los responsables de las citadas oficinas dependen jerárquicamente del Jefe de la Unidad Registral.

En todos estos casos, de aplicar literalmente el régimen de competencia disciplinaria de la Ley N° 30057 se van a producir incompatibilidades respecto de la línea jerárquica que está regulada en los instrumentos de gestión, afectando el debido procedimiento, tal como se aprecia a continuación:

- a) Aplicación literal del régimen de competencia según el esquema derivado del MOF: Si el responsable de una Oficina Registral

comete una infracción pasible de ser sancionada con suspensión, el Jefe Zonal deberá instruir y el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos deberá sancionar. El supuesto se agrava cuando la propuesta de sanción es amonestación escrita, puesto que instruirá y sancionará el Jefe Zonal y el recurso de apelación deberá ser resuelto por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, es decir un inferior jerárquico respecto de la autoridad que emitió el acto impugnado.

- b) Aplicación literal del régimen de competencia según el esquema derivado del ROF: Si el Responsable de una Oficina Registral comete una infracción pasible de ser sancionada con suspensión, el Jefe de la Unidad Registral deberá instruir y el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos deberá sancionar; siendo que el Responsable de una Oficina Registral no depende jerárquicamente del jefe de la citada unidad. El supuesto se agrava cuando la propuesta de sanción es amonestación escrita, puesto que instruirá y sancionará el Jefe de la Unidad Registral y el recurso de apelación deberá ser resuelto por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, quien no constituye superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado.

Revisado el esquema aprobado por la SUNARP es entendible que se haya adoptado esa decisión, puesto que se procuró garantizar la observancia del

principio de jerarquía que constituye uno de los alcances del debido procedimiento y que se verá afectado en caso se aplique de manera literal el régimen de competencia disciplinaria de la Ley del Servicio Civil.

Cabe agregar que el establecimiento de un esquema de competencia disciplinaria por parte de cada entidad con la finalidad de garantizar la observancia del principio de jerarquía tiene como sustento la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, que establece que para la identificación de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario se adoptará como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad.

Sin embargo, consideramos que lo dispuesto por la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC no puede modificar el régimen de competencias previsto en la Ley N° 30057, más aún si de acuerdo al artículo 230°, numeral 1), de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, la competencia sancionadora es establecida por ley.

Efectivamente, una de las manifestaciones del poder de dirección es la facultad reglamentaria, en virtud de la cual el empleador se encuentra habilitado para dictar, al interior de la institución, normas, directivas o reglamentos de obligatorio cumplimiento para los trabajadores. Siendo así, las entidades públicas, en su condición de empleadoras, están facultadas para dictar al interior de su organización normas reglamentarias que

regulen el ejercicio de su poder disciplinario sobre sus trabajadores con presidencia del régimen laboral al que se encuentran sujetos. Sin embargo, el reglamento puede ocuparse de aquello que las normas legales no han regulado o hacerlo en vía de precisión o de mejora, pero nunca en contra de lo establecido en ellas.

En tal contexto, si las entidades públicas como la SUNARP, deciden diseñar un reglamento o norma interna (una directiva, por ejemplo) que viabilice el ejercicio del poder disciplinario en su interior, igual dicha norma interna deberá circunscribirse al esquema de autoridades disciplinarias previsto en la Ley del Servicio Civil que, como se indicó, de aplicarse literalmente afectará el debido procedimiento.

Y peor aún, si una entidad de la Administración Pública, en el ejercicio de su poder reglamentario, decide diseñar un esquema de competencia disciplinaria que garantice el debido procedimiento y definiendo a sus autoridades según la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión corre el riesgo de que la decisión que adopte sea declarada nula, como se ha pronunciado el Tribunal del Servicio Civil (2016)

En el presente caso, la Jefatura de la Oficina de Personal de la Entidad instauró el proceso administrativo disciplinario a través de la Resolución Administrativa N° 033-2016-O.I.P.A.D.HNSEB del 25 de abril de 2016, y la sanción de suspensión por ocho (8) días

sin goce de remuneraciones también se impuso por la Jefatura de la Oficina de Personal de la Entidad, conforme se verifica de la Resolución N° 053-2016-O.I.P.A.D.HNSEB, del 8 de agosto de 2016.

En la línea de lo expuesto en los párrafos que anteceden, se advierte que la instauración del proceso administrativo disciplinario se realizó por un órgano instructor incompetente, pues al tratarse de la imposición de una sanción de suspensión correspondía al jefe inmediato de la impugnante ser el órgano instructor y no a la Jefatura de la Oficina de Personal, que hace las veces de la Jefatura de Recursos Humanos. (p.11)

Un dato no menos importante es que la SUNARP ha justificado el diseño de un esquema de competencia disciplinaria particular que, sobre los parámetros de la Ley N° 30057, se ciña a su estructura orgánica tomando como premisa lo dispuesto por el artículo 91° del Reglamento General de la referida norma; sin embargo, dicho artículo está referido a que el procedimiento disciplinario a cargo de las entidades deberán observar las condiciones previstas en la mencionada ley y no se podrán otorgar condiciones menos favorables.

Es decir, el legislador ha considerado que las condiciones previstas en la Ley N° 30057 son favorables per se, cuando se ha evidenciado que su aplicación afecta el debido procedimiento.

Por todo lo expuesto, la Ley N° 30057, además de definir un esquema de competencia disciplinaria, debe prever la posibilidad de que las entidades públicas como la SUNARP, en las que no resulte procedente la aplicación literal del citado esquema competencial por afectación del debido procedimiento, puedan diseñar su estructura de competencia disciplinaria en la que: i) se tome como referencia lo establecido al respecto por la mencionada ley; y, ii) que garantice el respeto al debido procedimiento en observancia del principio de jerarquía.

6.3.2. Afectación del debido procedimiento por afectación de la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.

La Ley del Servicio Civil establece que los recursos de apelación contra la sanción de amonestación serán conocidos por el Jefe de Recursos Humanos, lo cual afecta la esencia del mencionado recurso que es de carácter jerárquico, tal como se expuso en el Capítulo III de la presente investigación. Para tal efecto presentamos los siguientes supuestos:

- a) Si aplicamos literalmente el esquema de competencia disciplinaria previsto en la Ley del Servicio Civil, cuando el Jefe de la Oficina

General de Administración cometa una infracción pasible de ser sancionada con amonestación escrita, corresponde al Secretario General imponerle dicha sanción tomando en cuenta que es su superior jerárquico, según el artículo 28° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP. Sin embargo, la apelación contra dicha sanción será resuelta por el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos, quien también depende jerárquicamente del Secretario General según lo establecido en el artículo 41° del citado instrumento de gestión.

Es decir, el Jefe de Recursos Humanos resolverá la impugnación contra una decisión emitida por su superior jerárquico, lo cual transgrede toda la naturaleza del recurso de apelación.

- b) Cuando un Jefe Zonal cometa una infracción pasible de ser sancionada con amonestación escrita, ésta será impuesta por el Superintendente Nacional, quien es el superior jerárquico según el artículo 62° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP. Siendo así, cuando el Jefe Zonal interponga un recurso de apelación contra la citada sanción, ésta será resuelta por el Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos; es decir, el citado funcionario deberá resolver la apelación contra una decisión del titular de la entidad. Esto también transgrede la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.

- c) Cuando el Jefe de la Unidad Registral de la Zona Registral N° IX-Sede Lima cometa una infracción pasible de ser sancionada con amonestación escrita, ésta será impuesta por el Jefe Zonal y el recurso de apelación conocido por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos. Es decir, el jefe de una unidad deberá resolver en segunda instancia la impugnación interpuesta contra una decisión emitida por el titular de la Zona Registral.

Al respecto, es pertinente mencionar que mediante el Decreto Supremo N° 008-2010-PCM se aprobó el Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, en cuyo artículo 3° se prevén los supuestos de competencia del órgano colegiado siendo uno de ellos la resolución de conflictos derivados del régimen disciplinario, sin que se especificara que dicha competencia sería ejercida para una sanción puntual.

En ese sentido, el Tribunal del Servicio Civil era competente para conocer en segunda instancia la impugnación contra cualquier sanción, es decir, amonestación escrita, suspensión o destitución; sin embargo, la Ley del Servicio Civil únicamente ha considerado que el Tribunal del Servicio Civil conozca las impugnaciones contra las sanciones de suspensión y destitución sin sustentarse tal cambio.

La medida planteada por la Ley del Servicio Civil transgrede la naturaleza jerárquica del recurso de apelación; motivo por el cual, consideramos que se debe reestablecer el régimen anterior de competencia para conocer las impugnaciones en materia disciplinaria, a fin de garantizar el debido procedimiento.

6.3.3. Afectación del debido procedimiento por vulneración del Principio de Imparcialidad.

El otro supuesto que evidencia la transgresión del debido procedimiento responde al hecho que según el esquema de competencia disciplinaria prevista en la Ley N° 30057, cuando se trate de una infracción cuya prognosis de sanción sea amonestación escrita, el jefe inmediato deberá instruir y también sancionar, lo que afecta el principio de imparcialidad que debe ser garantizado en un deslinde de responsabilidades. Al respecto, proponemos el siguiente ejemplo:

- a) Si aplicamos literalmente el esquema de competencia planteado por la Ley del Servicio Civil dentro de la estructura orgánica de la entidad según el MOF, cuando el Gerente de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima cometa una infracción pasible de ser sancionada con una amonestación escrita, el procedimiento disciplinario deberá ser desarrollado por el Jefe Zonal, quien será el instructor y sancionador. Esto responde al

hecho que según el Manual de Organización y Funciones, los Gerentes de cada Registro dependen jerárquicamente del Jefe Zonal.

Es decir, será el propio titular del órgano desconcentrado quien actúe dentro de las dos etapas del procedimiento disciplinario, instrucción y sanción, lo que significa que propondrá la sanción para él mismo terminar imponiéndola, habiendo estado contaminado con la carga de la prueba.

- b) Si aplicamos el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley del Servicio Civil según el diseño aprobado por el artículo 142° del Reglamento Interno de Trabajo, cuando el Gerente de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima cometa una infracción pasible de ser sancionada con una amonestación escrita, el procedimiento disciplinario deberá ser desarrollado por el Jefe de la Unidad Registral del órgano desconcentrado, quien será el instructor y sancionador. Es decir, actuará dentro de las dos etapas del procedimiento disciplinario, instrucción y sanción, lo que significa que propondrá la sanción para él mismo terminar imponiéndola, habiendo estado contaminado con la carga de la prueba.

Por tanto, es necesario que el esquema de competencia para el deslinde de responsabilidades siga un mismo criterio de disgregación para todos los supuestos de posible sanción, lo que incluirá que cuando la presunta infracción amerite una amonestación escrita, también se siga un criterio de disgregación de autoridades que conozcan de manera distinta la etapa de instrucción y de sanción.

Dicha medida permitirá garantizar el principio de imparcialidad puesto que el órgano a quien compete decidir un asunto, no tendrá una posición preconcebida que pueda influirlo a decidir en una determinada forma, lo cual no se encuentra garantizado cuando en la fase decisoria interviene quien ha adelantado opinión sobre el caso que le corresponde decidir.

6.4. Procedimientos disciplinarios llevados a cabo por la Sede Central y la Zona Registral N° IX-Sede Lima de la SUNARP en los que se aprecia la afectación al debido procedimiento como consecuencia de la aplicación del esquema de competencia previsto en la Ley del Servicio Civil.

Como se expuso en el numeral precedente, no es posible aplicar el régimen de competencia en materia disciplinaria puesto que afectará el debido procedimiento por los siguientes motivos:

- a) Es incompatible con la estructura orgánica de una entidad de naturaleza desconcentrada como es la SUNARP (existen otras como por ejemplo la SUNAT y el Poder Judicial en los que se sigue el mismo diseño organizacional), por lo que la aplicación literal del esquema de competencia afectará el criterio de jerarquía que se debe observar en todo deslinde de responsabilidades.

Incluso, aun cuando se intente implementar un esquema de competencia disciplinario basado en la línea jerárquica como fórmula prevista por la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, se transgredirá el principio de legalidad en materia sancionadora.

- b) La apelación contra la sanción de amonestación escrita será conocida y resuelta por el Jefe de Recursos Humanos, lo que conlleva a que resuelva impugnaciones contra decisiones disciplinarias adoptadas por un superior jerárquico o por una autoridad respecto de la cual el Jefe de Recursos Humanos no constituye superior jerárquico. Con ello, se afecta la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.
- c) En el caso de conductas que constituyan infracciones pasibles de ser sancionadas con amonestación escrita, las etapas de instrucción y sanción serán conocidas por la misma autoridad,

afectando el principio de imparcialidad que debe ser observado en todo deslinde de responsabilidades.

Siendo así, presentamos a continuación determinados procedimientos disciplinarios llevados en la Sede Central y en la Zona Registral N° IX-Sede Lima (en la metodología se ha presentado como diseño muestral un total de 68 procedimientos administrativos disciplinarios), en los que se demuestra la afectación del derecho al debido procedimiento como consecuencia de la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley del Servicio Civil.

Para ello, los procedimientos se han disgregado en tres grupos: i) por afectación del criterio de jerarquía; ii) por la transgresión de la naturaleza jerárquica del recurso de apelación; y, iii) por la vulneración del criterio de imparcialidad al desarrollar un mismo órgano las funciones de instructor y sancionador en el caso de infracciones pasibles de ser sancionadas con amonestación escrita.

- 6.4.1. Procedimientos disciplinarios en los que se ha afectado el debido procedimiento como consecuencia de la transgresión del criterio de jerarquía.

Tabla 15
AFECCIÓN DEL CRITERIO DE JERARQUÍA

CARGO DEL SERVIDOR	PRONUNCIAMIENTO	AUTORIDAD QUE EMITIÓ PRONUNCIAMIENTO	QUE EL DOCUMENTO	NÚMERO DE	COMENTARIO
Jefe (e) de la Zona Registral N° X-Sede Cusco	Inicio de procedimiento disciplinario.	Superintendente Nacional	Resolución N° 260-2016-SUNARP/SN	El Superintendente Nacional, titular de la entidad, está desempeñando las funciones de instructor.	
Jefe (e) de la Zona Registral N° I-Sede Piura	Exhortación	Superintendente Nacional	Memorándum N° 018-2016-SUNARP/SN	El Superintendente Nacional, titular de la entidad, actuó como instructor pese a que a prognosis de sanción fue suspensión, según la Resolución de inicio de PAD N° 123-2016-SUNARP/SN.	
Jefe (e) de la Zona Registral N° IX-Sede Lima	Exhortación	Secretario General	Memorándum N° 1387-2016-SUNARP/SG	El Secretario General no constituye superior jerárquico del Jefe Zonal sino el	

Registrador Público de la Zona Registral N° IX-Sede Lima	Suspensión	Jefe de la Unidad de Recursos Humanos	Resolución N° 002-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	Superintendente Nacional. El PAD fue iniciado por la Gerencia de Bienes Muebles con la Resolución N° 284-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/GMB; sin embargo, de acuerdo al MOF del órgano desconcentrado, el jefe inmediato es el Jefe Zonal.
--	------------	---------------------------------------	--	---

6.4.2. Procedimientos disciplinarios en los que se ha afectado el debido procedimiento por vulnerar la naturaleza jerárquica del recurso de apelación, como consecuencia de la aplicación del régimen de competencia previsto en la Ley N° 30057.

Tabla 16
AFECTACIÓN DE LA NATURALEZA JERÁRQUICA DEL RECURSO DE APELACIÓN

CARGO DEL SERVIDOR	PRONUNCIAMIENTO	AUTORIDAD QUE EMITIÓ PRONUNCIAMIENTO	QUE EL DOCUMENTO	NÚMERO DE DOCUMENTO	DE	COMENTARIO
Abogado de la Gerencia	Se declaró infundado el recurso de apelación	Unidad de Recursos Humanos de la Zona	Resolución N° 198-2016-			El recurso de apelación fue

de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	interpuesto contra el Informe N° 068-2016-SUNARP-ZRN°IX/GPI contenido en la Resolución N° 089-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/URH, a través de la cual se le impuso la sanción de amonestación escrita.	Registral N° IX-Sede Lima	SUNARP-Z.R.N°IX/URH	resuelto por un órgano que no constituye superior jerárquico de la autoridad que emitió la decisión cuestionada.
Abogado de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra el Informe N° 033-2016-SUNARP-ZRN°IX/GPI contenido en la Resolución N° 055-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/URH, a través de la cual se le impuso la sanción de amonestación escrita.	Unidad de Recursos Humanos de la Zona Registral N° IX-Sede Lima	Resolución N° 196-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	El recurso de apelación fue resuelto por un órgano que no constituye superior jerárquico de la autoridad que emitió la decisión cuestionada.
Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble.	Se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 006-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH, a través de la cual se le impuso la sanción de amonestación escrita.	Unidad de Recursos Humanos de la Zona Registral N° IX-Sede Lima	Resolución N° 30-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	El recurso de apelación fue resuelto por el mismo órgano que emitió la decisión cuestionada.
Registrador Público de la Oficina Registral de Cañete que	Se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 01-2015-SUNARP-ZRN°IX/CAÑ,	Oficina Registral de Cañete	Resolución N° 029-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	El recurso de apelación fue resuelto por un órgano que no constituye

pertenece a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	a través de la cual se le impuso la sanción de amonestación escrita.				superior jerárquico de la autoridad que emitió la decisión cuestionada.
Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra el Informe N° 024-2015-SUNARP-ZRN°IX/GPI contenido en la Resolución N° 008-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH, a través de la cual se le impuso la sanción de amonestación escrita.	Unidad de Recursos Humanos	Resolución N° 025-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	El recurso de apelación fue resuelto por un órgano que no constituye superior jerárquico de la autoridad que emitió la decisión cuestionada.	
Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 010-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH, a través de la cual se le impuso la sanción de amonestación escrita.	Unidad de Recursos Humanos de la Zona Registral N° IX-Sede Lima	Resolución N° 024-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	El recurso de apelación fue resuelto por el mismo órgano que emitió la decisión cuestionada.	
Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra el Informe N° 025-2015-SUNARP-ZRN°IX/GPI contenido en la Resolución N° 007-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH, a través	Unidad de Recursos Humanos	Resolución N° 016-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/URH	El recurso de apelación fue resuelto por un órgano que no constituye superior jerárquico de la autoridad que emitió la	

de la cual se le impuso la	decisión
sanción de	cuestionada.
amonestación escrita.	

6.4.3. Procedimientos disciplinarios en los que se ha afectado el debido procedimiento por la vulneración del criterio de imparcialidad, al desarrollar un mismo órgano las funciones de instructor y sancionador en el caso de infracciones pasibles de ser sancionadas con amonestación escrita.

Tabla 17
VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

CARGO DEL SERVIDOR	PRONUNCIAMIENTO	AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL PRONUNCIAMIENTO	NÚMERO DE DOCUMENTO	COMENTARIO
Abogado de la Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por exceso de tardanzas.	Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales.	Informe N° 022-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/GPJN.	La propia Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales actuó como órgano instructor y sancionador, lo que afecta el principio de imparcialidad.
Abogado Certificador de la Zona Registral N°	Amonestación escrita por demora en la calificación registral.	Subgerencia de Diario y Mesa de Partes de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 017-2016-SUNARP-ZRN°IX/UREG/SDMP-PAD	La propia Subgerencia de Diario y Mesa de Partes actuó como instructor y

IX-Sede Lima.					sancionador, lo cual afecta el principio de imparcialidad que debe observarse en todo procedimiento disciplinario.
Registrador Público de la Oficina Registral de Callao, perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por demora en la calificación registral.	Oficina Registral de Callao, perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 046-2016-SUNARP-ZRN°IX/CLL	La Oficina Registral del Callao actuó como instructor y sancionador, lo cual afecta el principio de imparcialidad que debe observarse en todo procedimiento disciplinario.	
Asistente Registral de la Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por pérdida de título.	Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 075-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/GPJN	La Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales actuó como órgano instructor y sancionador.	
Registrador Público de la Gerencia de Personas	Amonestación escrita por deficiente calificación registral (emisión de una observación que no	Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 070-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-GPJN	La Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales actuó	

Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	estuvo motivada correctamente, omisión de trasladar un asiento registral a una partida vinculada).				como instructor y sancionador dentro de un deslinde de responsabilidad es que involucró una presunta calificación inadecuada de un título.
Registrador Público de la Gerencia de Bienes Muebles de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por deficiente calificación registral (omitió observar un título incumpliendo lo dispuesto por la Ley de Garantía Mobiliaria – Ley N° 28677 y el principio de legalidad contenido en el artículo 2011° del Código Civil).	Gerencia de Bienes Muebles de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 110-2016-SUNARP-ZRN°IX/GBM	La Gerencia de Bienes Muebles actuó como instructor y sancionador dentro de un deslinde de responsabilidad es que involucró una presunta calificación inadecuada de un título.	
Registrador Público del Registro de Predios de la Oficina Registral de Callao perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por deficiente calificación registral (emitió tacha sustantiva pese a que el título no había incurrido en ninguna de las causales previstas en el artículo 42° de TUO del Reglamento General de los Registros Públicos).	Oficina Registral de Callao, perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 033-2016-SUNARP-ZR.N°IX/CLL	El mismo órgano actuó como instructor y sancionador en un supuesto de presunta calificación deficiente, en el que se afectó el derecho de acceso al registro a un administrado.	

Registrador Público del Registro de Predios de la Oficina Registral de Callao perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por deficiente calificación registral (observó un título luego de haberlo liquidado; siendo que únicamente se liquida un título cuando está expedido para su inscripción, es decir, libre de cualquier tipo de deficiencia).	Oficina Registral de Callao, perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 037-2016-SUNARP-ZR.N°IX/CLL	El mismo órgano actuó como instructor y sancionador en un supuesto de presunta calificación deficiente.
Asistente Registral del Registro de Predios de la Oficina Registral de Callao perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por deficiente calificación registral (observó un título luego de haberlo liquidado; siendo que únicamente se liquida un título cuando está expedido para su inscripción, es decir, libre de cualquier tipo de deficiencia).	Oficina Registral de Callao, perteneciente a la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 038-2016-SUNARP-ZR.N°IX/CLL	El mismo órgano actuó como instructor y sancionador en un supuesto de presunta calificación deficiente.
Técnico Registral adscrito a la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por exceso de tardanzas.	Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 042-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GPI	La propia Gerencia de Propiedad Inmueble actuó como órgano instructor y sancionador, lo que afecta el principio de imparcialidad que se debe observar en todo

						procedimiento disciplinario.
Abogada del Registro de Propiedad Vehicular de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por pérdida de título archivado.	Gerencia de Bienes Muebles de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 044C-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GBM			La Gerencia de Bienes Muebles actuó como órgano instructor y sancionador para el deslinde de responsabilidades de un trabajador.
Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por exceso de tardanzas.	Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 038-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GPI			La propia Gerencia de Propiedad Inmueble actuó como órgano instructor y sancionador, lo que afecta el principio de imparcialidad.
Abogada de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por exceso de tardanzas.	Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 037-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GPI			La propia Gerencia de Propiedad Inmueble actuó como órgano instructor y sancionador, lo que afecta el principio de imparcialidad que se debe observar en todo procedimiento disciplinario.

Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por exceso de tardanzas.	Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 045-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GPI	La propia Gerencia de Propiedad Inmueble actuó como órgano instructor y sancionador, lo que afecta el principio de imparcialidad que se debe observar en todo procedimiento disciplinario.
Abogada de la Gerencia de Bienes Muebles de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por la demora en la devolución de un título archivado.	Gerencia de Bienes Muebles de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 027C-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GBM	La Gerencia de Bienes Muebles actuó como órgano instructor y sancionador en el mismo procedimiento disciplinario, lo cual es contrario al principio de imparcialidad.
Registrador Público de la Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por demora en la calificación registral.	Gerencia de Propiedad Inmueble de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 025-2016-SUNARP-ZR.N°IX/GPI	La Gerencia de Propiedad Inmueble actuó como instructor y sancionador, lo cual afecta el principio de imparcialidad que debe observarse en

					todo
					procedimiento
					disciplinario.
Registrador Público de la Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Amonestación escrita por deficiente calificación registral (inscribió un título pese a que anteriormente el administrado había formulado desistimiento total de la rogatoria del mismo).	Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales de la Zona Registral N° IX-Sede Lima.	Informe N° 046-2015-SUNARP-Z.R.N°IX-GPJN	La Gerencia de Personas Jurídicas y Naturales actuó como instructor y sancionador dentro de un deslinde de responsabilidad es que involucró una presunta calificación inadecuada de un título.	

CAPÍTULO VII: DISCUSIÓN

En el Capítulo VI de la presente investigación se ha evaluado todo lo concerniente a la afectación del debido procedimiento como consecuencia de la aplicación del régimen de competencia disciplinaria prevista en la Ley del Servicio Civil en los trabajadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, tanto para la Sede Central como para la Zona Registral N° IX-Sede Lima. Dicha evaluación se desglosó en tres (03) dimensiones:

- a) Afectación del debido procedimiento por vulneración del principio de jerarquía.

- b) Afectación del debido procedimiento por afectación de la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.

- c) Afectación del debido procedimiento por vulneración del Principio de Imparcialidad.

Siendo así, cada uno de los supuestos fue analizado sobre la base de dos (02) criterios: i) el marco normativo y teórico aplicable; y, ii) casos producidos en la realidad.

Por tal razón, cuando se evaluó el primer supuesto se tomó en cuenta la doctrina que desarrolla el principio de jerarquía en el diseño estructural de la Administración Pública y su implicancia en el ejercicio del poder disciplinario estatal, el régimen de autoridades con competencia disciplinaria regulado por la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, las disposiciones que regulan la estructura orgánica de la Sede Central y la Zona Registral N° IX-Sede Lima de la SUNARP y el diseño de competencia aprobado por la entidad para la aplicación del régimen disciplinario previsto en la ley antes mencionada; y, los supuestos en los que se evidencia la imposibilidad de aplicar el referido régimen de competencia disciplinaria por afectación del principio de jerarquía.

Todo el marco normativo y doctrinario señalado en el párrafo precedente se contrastó con los procedimientos administrativos disciplinarios desarrollados por la SUNARP y en los que no se pudo aplicar el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley del Servicio Civil, puesto que ello hubiera significado la afectación del principio de jerarquía observable en un debido procedimiento disciplinario a nivel estatal.

La solución planteada por la entidad ante dicha contingencia fue diseñar un propio esquema de competencia que procurara la observancia del principio de jerarquía, en función a la estructura orgánica regulada en sus instrumentos de gestión.

De igual modo, con relación al segundo supuesto se analizó los aspectos conceptuales del recurso de apelación en sede administrativa; siendo que de acuerdo a la doctrina, su interposición se viabiliza en tanto exista una línea jerárquica entre la autoridad que emitió el acto impugnado y la autoridad llamada a conocer y resolver el recurso en segunda instancia.

Es por ello que se le ha reconocido como “recurso jerárquico” y en tanto exista este diseño estructural dentro de la entidad empleadora, es necesaria su observancia para el respeto del debido procedimiento.

En esa línea, se presentaron casos producidos en la Zona Registral N° IX-Sede Lima en los que la Unidad de Recursos Humanos resolvió recursos de apelación interpuestos contra la sanción de amonestación escrita, conforme al marco normativo regulado por la Ley del Servicio Civil; sin embargo, dicho régimen de competencia constituye una transgresión a la naturaleza jerárquica del recurso de apelación y -por tanto- una afectación al debido procedimiento.

Finalmente, respecto al tercer supuesto, se ha analizado el régimen de competencia aplicable en aquellos procedimientos disciplinarios en los que la

propuesta de sanción fue amonestación escrita según la Ley N° 30057, advirtiéndose que no se aplica el criterio de disgregación de autoridades que sí se ha diseñado para el caso de las sanciones de suspensión y destitución.

La evaluación de dicho esquema de competencia se efectuó según las posiciones doctrinarias que sustentan la necesidad de que en un procedimiento sancionador a cargo del Estado, la autoridad que sanciona no debe ser la misma que investiga; lo contrario constituye una afectación al principio de imparcialidad.

Incluso, aun cuando existen posiciones que sustentan las dificultades de aplicar una regla propia del proceso penal en sede administrativa, existen otras teorías que ratifican la necesidad de disgregar el régimen de autoridades que conocerán el procedimiento sancionador.

Siendo así, se han presentado procedimientos disciplinarios desarrollados en la Zona Registral N° IX-Sede Lima en los que la autoridad que instruyó también sancionó y se han expuesto las razones por las que dicho régimen de competencia afecta el principio de imparcialidad y -por tanto- el debido procedimiento.

Sin perjuicio de lo antes expuesto y considerando la finalidad del presente capítulo, hemos visto conveniente exponer: i) el esquema de competencia disciplinaria de otras entidades con la misma naturaleza que la SUNARP y en los que no se ha podido aplicar literalmente el diseño competencial previsto por la Ley N° 30057; ii) el tratamiento del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita

desde la creación del Tribunal del Servicio Civil y antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario previsto en la Ley del Servicio Civil; y, iii) el esquema aplicado por la SUNARP en los procedimientos disciplinarios antes de la entrada en vigencia del régimen de competencia disciplinaria regulado en la Ley N° 30057.

Todo ello permitirá reforzar los argumentos expuestos en el capítulo anterior y permitirá reafirmar las deficiencias del régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil.

7.1. La imposibilidad de aplicar el régimen de competencia disciplinaria en otras entidades de naturaleza desconcentrada.

Cuando se evaluó la afectación del principio de jerarquía por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria contenido en la Ley N° 30057 se concluyó que al momento de diseñarse dicho régimen no se consideró que el fenómeno de la desconcentración ha dado origen a distintas especies de entidades públicas como la SUNARP, que tienen una naturaleza desconcentrada y en las que no se podrá aplicar literalmente la estructura competencial.

Una de esas entidades es la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT y cuya estructura orgánica se encuentra regulada en el artículo 5° de su Reglamento de Organización y Funciones,

aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT (Ver Figura 4, página 201).

Al respecto, es oportuno mencionar que a través de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional que resolvió de manera conjunta sendas demandas de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057 (Expedientes N° 0025-2013-PI/TC, N° 0017-2014-PI/TC, N° 003-2014-PI/TC y N° 0008-2014-PI/TC), se declaró inconstitucional el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la citada ley que excluía de sus alcances, entre otros, a los servidores de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria; motivo por el cual, se dispuso comprenderlos dentro del ámbito de aplicación de la referida norma.

Por lo tanto, esta entidad deberá aplicar el régimen disciplinario previsto en la Ley del Servicio Civil cuando sus servidores cometan una infracción en el cumplimiento de sus funciones (responsabilidad disciplinaria).

Sin perjuicio de ello, antes de la reforma del régimen de exclusiones de la Ley del Servicio Civil, la citada entidad emitió la Resolución de Superintendencia N° 173-2014/SUNAT de fecha 06 de junio de 2014, a través de la cual aprobó el Reglamento de Procedimiento Disciplinario de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria; el mismo que divide el procedimiento disciplinario en dos etapas:

instrucción y sanción (artículo 16°). Para tal efecto, en los artículos 17°, 24°, 27°, 28°, 29°, 30°, 31° y 32° se establece el régimen de competencia para el ejercicio del poder disciplinario que se ciñe al siguiente esquema:

Tabla 18
RÉGIMEN DE AUTORIDADES DISCIPLINARIAS DE LA SUNAT

FASE	SANCIÓN PROPUESTA/SANCIÓN IMPUESTA	AUTORIDAD COMPETENTE	
INSTRUCCIÓN	Amonestación escrita	Superintendente	Nacional
	Suspensión	Adjunto respectivo según el ROF.	
	Despido	División de Gestión del Control Disciplinario.	
SANCIÓN	Amonestación escrita	Superintendente	Nacional
	Suspensión	Adjunto respectivo según el ROF.	
	Despido	Superintendente	Nacional
		Adjunto de Administración y Finanzas.	
		Superintendente Nacional.	

Independientemente que el citado reglamento fue aprobado antes de la emisión de la sentencia del Tribunal Constitucional, se aprecia que el régimen de competencia disciplinaria establecido por la SUNAT presenta tres características: i) disgrega el procedimiento disciplinario en dos etapas;

ii) define con precisión quién es la autoridad competente que deberá conocer cada una de las etapas; y, iii) no empodera al jefe o responsable de recursos humanos para desempeñar las veces de órgano sancionador ni como segunda instancia cuando se ha impuesto amonestación escrita. Todo este régimen de competencia se estableció en función a su estructura orgánica.

Siendo así, se ha manejado un esquema competencial que procure la observancia del principio de jerarquía, el mismo que forma parte del derecho al debido procedimiento, tal como se dispuso en el artículo 1º del reglamento; sin embargo, no se ha aplicado el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, pese a que se le consideró como parte de la Base Legal (artículo 2º), dado que resulta incompatible con su estructura orgánica.

Otro caso de una entidad que ha aprobado un esquema de competencia que no traslada de manera literal el régimen de autoridades previsto en la Ley del Servicio Civil es el Poder Judicial, cuya estructura orgánica fue aprobada mediante la Resolución Administrativa N° 226-2012-CE-PJ (Ver Figura 5, página 202).

Revisada la estructura orgánica se aprecia que responde a una de naturaleza desconcentrada, más aún si consideramos lo expuesto en el artículo 9º que hace referencia a la estructura de las Cortes Superiores de

Justicia: “La Corte Superior de Justicia, tiene competencia en el Distrito Judicial correspondiente. La organización y funciones de los órganos que la componen se regula por la Ley Orgánica y el Reglamento de Organización y Funciones de Cortes Superiores de Justicia”.

Tomando en cuenta dicha estructura y considerando que la entidad se encuentra dentro de los alcances de la Ley del Servicio Civil, mediante la Resolución de Gerencia General N° 101-2016-GG-PJ se aprobó el Reglamento del Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, como instrumento normativo que regula el procedimiento disciplinario de alcance a los trabajadores de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 728, N° 276 y N° 1057 del Poder Judicial. Revisado el reglamento, el Poder Judicial ha incluido determinadas líneas de autoridad disciplinaria que no estaban previstas en la Ley del Servicio Civil para el caso de sanciones de suspensión y destitución tal como se aprecia a continuación (artículos 9°, 10°, 12°, 14° y 22°):

Tabla 19
RÉGIMEN DE AUTORIDADES DISCIPLINARIAS DEL PODER JUDICIAL

PROPUESTA DE SANCIÓN	AUTORIDAD A CARGO DE LA INSTRUCCIÓN	AUTORIDAD A CARGO DE LA SANCIÓN
Suspensión	Gerente de Recursos Humanos y Bienestar en su condición de jefe inmediato.	Gerente General, quien además oficializa la sanción.

Destitución	Gerente de Recursos Humanos y Bienestar.	Gerente General
	Comisión Especial Instructora.	Consejo Ejecutivo

Siendo así, el Poder Judicial optó por diseñar un esquema de competencia, que si bien toma como referencia la línea de autoridades regulado por la Ley del Servicio Civil (incluso forma parte del marco legal empleado para diseñar el reglamento, según el artículo 2°), en el que se ha priorizado la estructura orgánica institucional, con lo cual se pretende la observancia del criterio de jerarquía para el deslinde de responsabilidades.

Los casos antes presentados evidencian que ante la imposibilidad de aplicar de manera literal el régimen de competencia disciplinaria, las entidades se han visto forzadas a diseñar un esquema competencial que se ciña a su estructura orgánica y con ello garantizar el respeto al debido procedimiento, al observarse el criterio de jerarquía que es esencial en todo deslinde de responsabilidades a nivel de la administración pública.

En consecuencia, es necesario que la Ley del Servicio Civil contemple la posibilidad de que las entidades puedan adecuar su esquema de competencia en materia disciplinaria en función a su estructura orgánica, como una medida que garantice el respeto al debido procedimiento, específicamente el criterio de jerarquía, e independientemente de que tomen como referencia el régimen competencial previsto en la referida ley.

7.2. Tratamiento del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario previsto en la Ley del Servicio Civil.

Mediante el Decreto Supremo N° 008-2010-PCM se aprobó el Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, en cuyo artículo 3° se prevén los supuestos de competencia del órgano colegiado siendo uno de ellos la resolución de conflictos derivados del régimen disciplinario, sin que se especificara que dicha competencia sería ejercida para los casos de impugnación de una sanción puntual.

Es así que antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, el citado órgano colegiado conocía y resolvía los recursos de apelación que se interpusieran contra toda sanción emitida en el ejercicio de la referida facultad, esto es, amonestación escrita, suspensión y destitución.

A continuación se presenta un cuadro con determinados casos en los que el Tribunal del Servicio Civil conoció las impugnaciones contra la sanción de amonestación escrita:

Tabla 20**CASOS DE IMPUGNACIÓN DE SANCIÓN DE AMONESTACIÓN ESCRITA ANTE EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL**

IMPUGNANTE	ENTIDAD EMPLEADORA	DOCUMENTO QUE CONTIENE LA SANCIÓN IMPUESTA	RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL
Patricia Paz Canedo	Ministerio Público	Resolución de Gerencia N° 641-2010-MP-FN-GECPH	N° 2676-2011-SERVIR/TSC-Primera Sala de fecha 05 de abril de 2011.
César Mariano Lazo Ramírez	Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes	Resolución Directoral N° 0180/2010-AG-PEBPT-DE	N° 1280-2011-SERVIR/TSC-Primera Sala de fecha 22 de febrero de 2011.
Carlos Enrique Muller Rodríguez	Presidencia del Consejo de Ministros	Memorando N° 203-2011-PCM/ORH	N° 00261-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala de fecha 12 de marzo de 2013.
Yovanni Javier Nava Larnia	SUNAT	Memorándum N° 1351-2011-SUNAT/2F3000	N° 00301-2013-SERVIR/TSC-Primera Sala de fecha 19 de marzo de 2013.

Victoria	Zona Registral N° IX-	Memorándum	N°	N°	00303-2013-
Socorro	Sede Lima	950-2011-			SERVIR/TSC-
Bustamante		SUNARP/GI			Primera Sala de
Rosas					fecha 19 de marzo de
					2013.
María Angélica	SUNARP	Memorándum	N°	N°	00304-2013-
Hau Balta		951-2011-			SERVIR/TSC-
		SUNARP/GI			Primera Sala de
					fecha 19 de marzo de
					2013.
Lizeth Johana	Zona Registral N° II-	Resolución Jefatural	N°		00464-2013-
Vásquez	Sede Chiclayo	N° 680-2011/Z.R.N°			SERVIR/TSC-
Delgado		II-JEF			Primera Sala de
					fecha 23 de abril de
					2013.

Como se puede apreciar, el Tribunal del Servicio Civil conocía las impugnaciones contra las decisiones disciplinarias de las entidades de la Administración Pública, sin que se limitara su actuación únicamente a suspensión o destitución.

Ello garantizaba el respeto al carácter jerárquico del recurso de apelación, lo cual se ha transgredido con el esquema actual del régimen de competencia disciplinaria de la Ley del Servicio Civil, dado que en muchos casos el jefe de recursos humanos debe conocer aquellas impugnaciones contra decisiones emitidas por autoridades respecto de las cuales no

constituye superior jerárquico (es inferior jerárquico o no guarda relación en una línea jerárquica).

Por tal razón, es necesario que se reestablezca el sistema de impugnaciones regulado antes de que entre en vigencia el régimen disciplinario previsto en la Ley del Servicio Civil, con lo cual, se evitarán transgresiones a la naturaleza jerárquica del recurso de apelación como en los casos descritos en el Capítulo VI de la presente investigación.

7.3. Esquema aplicado por la SUNARP en los procedimientos disciplinarios antes de la entrada en vigencia del régimen de competencia disciplinaria.

En el Capítulo VI de la presente tesis se evidenció que la aplicación literal del esquema de competencia disciplinaria previsto por la Ley del Servicio Civil a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP afectará el criterio de jerarquía contenido en el debido procedimiento, el mismo que constituye un derecho observable por el Estado cuando ejerce su poder disciplinario. Es por ello que la SUNARP se vio obligado a diseñar un esquema competencial que se ajuste a su estructura orgánica con la finalidad de garantizar el debido procedimiento.

Siendo así, antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil, la SUNARP aplicaba el denominado

Reglamento de Procedimientos de Quejas, de Determinación de Responsabilidades Administrativas y de Establecimiento de Mecanismos de Protección para los Servidores y Funcionarios de la SUNARP, aprobado mediante la Resolución N° 014-2006-SUNARP/SN. En dicho reglamento se establecieron los supuestos de competencia sobre la base del criterio de jerarquía en materia disciplinaria según se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla 21
RÉGIMEN DE COMPETENCIA DISCIPLINARIA DE LA SUNARP ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 30057 – LEY DEL SERVICIO CIVIL

AUTORIDAD	COMPETENCIA EN PRIMERA INSTANCIA	COMPETENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA
Superintendente Nacional	Jefes Zonales, Gerentes, y Jefes de Área de rango similar de la Sede Central.	Registradores Públicos y demás trabajadores sancionados en primera instancia por el Superintendente Adjunto y el Jefe Zonal.
Directorio		Integrantes del Tribunal Registral y aquellos procedimientos en primera instancia por el Superintendente Nacional.
Superintendente Adjunto	Vocales del Tribunal Registral, Asesores de la Alta Dirección, y contra los demás trabajadores de la Sede	Procedimientos conocidos en primera instancia por el Gerente de Administración y Finanzas de la Sede Central.

	Central cuando la sanción sea suspensión o despido.	
Gerente de Trabajadores de la Sede Administración y Finanzas de la Sede Central	Central respecto de los cuales no es competente el Superintendente Nacional ni el Superintendente Adjunto.	
Jefe Zonal	Gerentes, Jefes de Área y funcionarios de rango similar, Registradores y demás trabajadores de la Zona Registral, estos últimos cuando la sanción sea suspensión o despido.	Los conocidos por la GAF de la Zona Registral en primera instancia.
Gerente de Trabajadores de la Zona Administración y Finanzas de la Zona Registral	Registral, con exclusión de aquellos en los que es competente el Jefe Zonal.	

Como se puede apreciar, la SUNARP diseñó un esquema competencial en el que básicamente se ciñe a los cargos que ocupan los presuntos infractores y en base a la estructura orgánica institucional. Ello garantizaba el respeto por el criterio de jerarquía puesto que: i) la competencia recaía en autoridades que se encontraban en las posiciones superiores según el organigrama de la entidad; ii) se disgregaba en primera y segunda instancia el deslinde de responsabilidades; iii) la competencia comprendía a todo un

conjunto de trabajadores en función a una línea jerárquica que derivaba de grados superiores.

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, es pertinente tomar en cuenta que cuando se aprobó el reglamento comentado aún no existía una norma que tuviera como objeto reordenar el sistema de gestión de recursos humanos a nivel estatal y la SUNARP contaba con una estructura orgánica diferente a la actualmente existe, esto último como consecuencia de la aprobación de su nuevo Reglamento de Organización y Funciones a través del Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, pero mantenía su naturaleza desconcentrada (las Zonas Registrales seguían siendo órganos desconcentrados con autonomía administrativa, económica y registral).

Sin embargo, el diseño demuestra que es factible que las entidades puedan diseñar estructuras competenciales para el deslinde de sus responsabilidades que garanticen el respeto del debido procedimiento, pudiendo tener como referencia el régimen de competencia disciplinaria presentada por la Ley N° 30057.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil presenta un nuevo esquema de competencia en materia disciplinaria que ha sido definido sobre la base de la propuesta de sanción a imponerse y no según el cargo que ocupa el presunto infractor o la infracción supuestamente cometida, además que se enviste de competencia a autoridades sin considerar su nivel de jerarquía.

SEGUNDA: El régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil afecta el derecho al debido procedimiento al transgredir el criterio de jerarquía, el mismo que es de observancia obligatoria en los deslindes de responsabilidades a nivel estatal. Esta contingencia responde al hecho que la aplicación literal de dicho esquema competencial generará que el poder disciplinario sea ejercido por autoridades que, según el cargo que ocupan en el organigrama institucional, son inferiores jerárquicos respecto de aquellos servidores que han sido sometidos a un deslinde de responsabilidades o, por otro

lado, que no se encuentren dentro de una misma línea jerárquica en relación al presunto infractor.

TERCERA: La Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC dispone que para la identificación de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario se adoptará como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad. Sin embargo, ello resulta incompatible con lo dispuesto por el artículo 230°, numeral 1), de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General que establece que la competencia sancionadora es establecida por ley. Por tanto, cuando las entidades decidan diseñar un reglamento o norma interna (una directiva, por ejemplo) que viabilice el ejercicio del poder disciplinario, igual deberán someterse al régimen de competencia previsto en la Ley del Servicio Civil que de aplicarse literalmente afectará el debido procedimiento.

CUARTA: El régimen de competencia disciplinaria regulado en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil afecta el debido procedimiento puesto que en el caso de la sanción de amonestación escrita, el órgano que resuelve el recurso de apelación contra dicha sanción es la Oficina de Recursos Humanos, lo cual es contrario a la naturaleza del propio recurso de apelación, considerando que dicha oficina terminará resolviendo impugnaciones contra decisiones disciplinarias emitidas por un superior jerárquico o por órganos respecto de los cuales no constituye superior jerárquico.

QUINTA: Existen otras entidades de la Administración Pública en las que se evidencia la imposibilidad de aplicar el régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley del Servicio Civil debido a su naturaleza desconcentrada, como son la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT y el Poder Judicial. Ello ha motivado que ambas entidades deban aprobar esquemas competenciales que se ciñan a su estructura orgánica y con ello garantizar el respeto al debido procedimiento, al observarse el criterio de jerarquía que es esencial en todo deslinde de responsabilidades a nivel de la administración pública.

SEXTA: El régimen de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil afecta el debido procedimiento puesto que en el caso de la sanción de amonestación escrita no se ha seguido el esquema que disgrega entre órgano instructor y órgano sancionador para su imposición, pese a que dicho esquema se sigue para las sanciones de suspensión y destitución y, además, constituye una medida que minimiza los riesgos de imparcialidad para el deslinde de responsabilidades.

SÉTIMA: La hipótesis ha quedado confirmada, puesto que el régimen de competencia disciplinaria de la Ley de Servicio Civil, aplicado a los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, afecta el debido procedimiento por los siguientes motivos:

- a) Las autoridades que asumen la función de instructor y/o sancionador en un procedimiento disciplinario no siempre son superiores jerárquicos de los presuntos infractores. Inclusive, aun cuando se intente implementar un esquema de competencia disciplinario basado en la línea jerárquica como fórmula prevista por la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, se vulnerará el principio de legalidad en materia sancionadora.

- b) La apelación contra la sanción de amonestación escrita será conocida y resuelta por el Jefe de Recursos Humanos, lo que conlleva a que resuelva impugnaciones contra decisiones disciplinarias adoptadas por un superior jerárquico o por una autoridad respecto de la cual el Jefe de Recursos Humanos no constituye superior jerárquico. Con ello, se afecta la naturaleza jerárquica del recurso de apelación.

- c) En el caso de conductas que constituyan infracciones pasibles de ser sancionadas con amonestación escrita, las etapas de instrucción y sanción serán llevadas por la misma autoridad, afectando el principio de imparcialidad que debe ser observado en todo deslinde de responsabilidades.

RECOMENDACIONES

PRIMERA: La Ley N° 30057 debe contemplar la posibilidad de que las entidades puedan adecuar su esquema de competencia en materia disciplinaria en función a su estructura orgánica, como una medida que garantice el respeto al debido procedimiento, específicamente el criterio de jerarquía, e independientemente de que tomen como referencia el régimen competencial previsto en la referida ley.

SEGUNDA: El Tribunal del Servicio Civil debe ser el único órgano competente para conocer el recurso de apelación que se interponga contra una sanción disciplinaria, sea amonestación escrita, suspensión o destitución, tal como fue previsto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, que aprobó el Reglamento del Tribunal del Servicio Civil. Ello impedirá que se afecte la naturaleza jerárquica del recurso de apelación, considerando que el esquema de competencia disciplinaria previsto en la Ley N° 30057 prevé que el Jefe de Recursos Humanos conozca la apelación que se interponga contra la sanción de amonestación escrita que

conlleva a las consecuencias expuestas en el Capítulo VI de la presente investigación.

TERCERA: El esquema de competencia para el deslinde de responsabilidades debe seguir un mismo criterio de disgregación para todos los supuestos de posible sanción, lo que incluirá que cuando la presunta infracción amerite una amonestación escrita, también se siga un criterio de disgregación de autoridades que conozcan de manera distinta la etapa de instrucción y de sanción, con lo cual se garantizará la observancia del principio de imparcialidad y -por tanto- el respeto al debido procedimiento. El esquema disgregado ha sido empleado en el diseño de la estructura de competencia disciplinaria de distintas entidades como el caso de la SUNAT, el Poder Judicial o incluso la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos antes de la entidad en vigencia del régimen disciplinario previsto por la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil.

CUARTA: Tanto la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil como la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, deben coincidir en reconocer la observancia del principio de jerarquía para la determinación de las autoridades que conocerán el procedimiento disciplinario. Con ello, la regulación interna que efectúe una entidad empleadora en el ejercicio de su potestad reglamentaria tendrá amparo en el marco legal existente y -por tanto- se respetará el principio de legalidad en materia sancionadora.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Albornoz Gabilán, J. E. (2011). El debido proceso administrativo y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la administración del estado regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Derecho. Santiago de Chile, Chile. Recuperado el 26 de setiembre de 2016, de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/111833/de-albornoz_j%28magister%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Banco Interamericano de Desarrollo. (mayo de 2006). *www.iadb.org*. Recuperado el 03 de octubre de 2016, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188978>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Diagnóstico del Servicio Civil de Perú. Informe Final*. Lima: s/e.

Banco Interamericano de Desarrollo. (setiembre de 2014). www.iadb.org. Recuperado el 03 de octubre de 2016, de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6618/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Per%C3%BA.pdf?sequence=1>

Blancas Bustamante, C. (2006). *El despido en el Derecho Laboral Peruano*. Lima: Ara.

Bustamante Alarcón, R. (2000). El derecho a una decisión justa como elemento esencial de un proceso justo. *Derecho & Sociedad*, 106.

Caballero Sierra, G. (1980). El control administrativo. La jerarquía y la tutela. *Protección jurídica de los administrados*, 17.

Carretero Pérez, A. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editoriales de derecho reunidas.

Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo. Tomo II*. Buenos Aires: Abeledo - Perrot.

Cassagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Lima: Palestra Editores.

Chiavenato, I. (2004). *Administración de Recursos Humanos*. New York: Mc Graw.

Corte de Suprema de Justicia de Costa Rica. (04 de junio de 2007). *www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/*. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=07-006418-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (31 de enero de 2001). *www.corteidh.or.cr*. Obtenido de Corte Interamericana de Derechos Humanos. (31 de enero de 2001). *www.corteidh.or.cr*. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (05 de agosto de 2007). *www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/*. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=07-009476-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1

Danós Ordóñez, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius Veritas*, 150-152.

De Membiela, J. L. (11 de enero de 2007). La Potestad Disciplinaria y Administración Pública. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*(23). Recuperado el 13 de setiembre de 2016, de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kcjpiKC3x3AJ:ww>

w.madrid.org/cs/Satellite%3Fc%3DCM_Revista_FP%26cid%3D114232999
9381%26esArticulo%3Dtrue%26idRevistaElegida%3D1142329979378%26l
anguage%3Des%26pagename%3DRevistaJuridica%252FPage%252Fhom
e_R

Delgado Chávez, C. A. (2016). *www.pucp.edu.pe*. Obtenido de
file:///C:/Users/user/Downloads/DELGADO_CHAVEZ_CINTYA_AMELIA_C
COORDINACION.pdf

Díaz Solís, C. P. (2015). *www.pucp.edu.pe*. Obtenido de
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6335/DIAZ
_SOLIS_CARMEN_RESPONSABILIDAD_TRABAJADORES.pdf?sequence
=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6335/DIAZ_SOLIS_CARMEN_RESPONSABILIDAD_TRABAJADORES.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Dromi, R. (1971). *El dictamen y la formación de la voluntad administrativa*. Buenos
Aires: RADA.

Dromi, R. (1973). *Instituciones del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.

Dromi, R. (1995). *El procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad
Argentina.

Espinoza - Saldaña Barrera, E. (2003). Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la Ley N° 27444. *Derecho & Sociedad*, 110 - 111.

Esteve Pardo, J. (2014). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

Farfán Sousa, R. (2015). La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo. *Propiedad Intelectual y Comercio Exterior*, 4-5.

Garberí Llobregat, J. (1989). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento sancionador*. Madrid: Trivium.

García de Enterría, E. (1985). *La Administración Pública española*. Madrid: Alianza Editorial.

Godínez Bolaños, R. (1992). *Sistemas de organización en la administración pública*. Guatemala: USAC.

Gómez Tomillo, M. P., & Sáenz Rubiales, I. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. Navarra: Thomson Reuters - Aranzadi.

Gonzales Espinoza, C. R. (2014). El Proceso Disciplinario en la Administración Pública. *Docentia et Investigatio*, 11.

González Pérez, J. (2000). *Manual del procedimiento administrativo*. Madrid: Editorial Civitas.

Gordillo, A. (1995). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo I - Parte General*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Guzmán Napurí, C. (2001). El debido proceso en sede administrativa en la jurisprudencia y la doctrina peruana. ¿Hoy en día todavía puede discutirse la pertinencia del mismo? *Ius Veritas*, 344.

Guzmán Napurí, C. (2001). El debido proceso en sede administrativa en la jurisprudencia y la doctrina peruana. ¿Hoy en día todavía puede discutirse la pertinencia del mismo? *Ius Veritas*, 344.

Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual del procedimiento administrativo*. Lima: Pacífico Editores.

Haro Carranza, J. E. (2012). *Derecho Laboral en la Administración Pública*. Lima: Ediciones Legales.

Huapaya Tapia, R. (2005). ¿Cuáles son los alcances del derecho al debido procedimiento administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General? *Actualidad Jurídica*, 188.

Huergo Lora, A. (2007). *La sanciones administrativas*. Madrid: Lustel.

Jorge Escola, H. (1977). *Tratado integral de los contratos administrativos*. Buenos Aires: Depalma.

León Flores, J. A. (2011). Apuntes en torno a la responsabilidad administrativa del funcionario público. ¿Son la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria una sola forma de responsabilidad administrativa del funcionario público? *Gestión Pública y Desarrollo*.

Marina Jalvo, B. (2006). *El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos (Fundamentos y regulación sustantiva)*. Valladolid: Lex Nova.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Monroy Gálvez, J. (2005). Debido proceso y tutela jurisdiccional. En *La Constitución comentada. Tomo II* (pág. 239). Lima: Gaceta Jurídica.

Monti, L. M. (2005). La jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa. En *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público* (pág. 114). Buenos Aires: Ediciones RAP.

Morón Urbina, J. C. (diciembre de 2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 21 de setiembre de 2016, de http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf

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

Mory Príncipe, F. (2013). *El Proceso Administrativo Disciplinario*. Lima: Rodhas.

Navarrete Maldonado, A. (2016). La vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Pautas sobre las disposiciones a aplicar en cada caso de los servidores sujetos a otros regímenes laborales. *Soluciones laborales*, 112.

Nieto García, A. (1976). *La burocracia (I. El pensamiento burocrático)*. Madrid: IEA.

Nieto García, A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.

Paredes Velásquez, A. M. (2015). *www.pucp.edu.pe*. Obtenido de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6333/PAREDES_VELASQUEZ_ANDRES_PRINCIPIO_PROPORCIONALIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ramírez Bejarano, E., & Espinosa Velásquez, K. (junio de 2009). Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado el 14 de setiembre de 2016, de <http://www.eumed.net/rev/cccss/04/evrb.htm>

Reyna Alfaro, L. M. (2007). *Los derechos fundamentales de naturaleza procesal primera aproximación*. Lima: Jurista Editores.

Rincón Álvarez, J. (2009). *Derecho Administrativo Laboral*. Bogotá: UEC.

Rodríguez Rodríguez, L. (2001). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis.

Rojas Franco, E. (15 de agosto de 2011). El debido procedimiento. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Recuperado el 19 de setiembre de 2016, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147/3513>

Santamaría Pastor, J. A. (2000). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

SERVIR. (08 de febrero de 2012). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_010-2012-SERVIR-OAJ.pdf

SERVIR. (30 de junio de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_531-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (01 de octubre de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_917-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (19 de agosto de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_756-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (01 de octubre de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_917-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (30 de junio de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_549-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (24 de setiembre de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_880-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (24 de noviembre de 2015). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2015/IT_1269-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

SERVIR. (12 de enero de 2016). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_002-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Terradillos Ormaetxea, M. E. (2004). *El poder disciplinario empresarial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Torres Balcázar, V. (2016). *www.pucp.edu.pe*. Obtenido de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/8124/TORRES_BALCAZAR_VICTOR_IMPLEMENTACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Toyama Miyabusuku, J. (2008). *Contratos de trabajo y otras instituciones del Derecho Laboral*. Lima: Gaceta Jurídica.

Tribunal Constitucional. (05 de setiembre de 2002). *www.tc.gob.pe*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01159-2001-AA.html>

Tribunal Constitucional. (06 de diciembre de 2002). *www.tc.gob.pe*. Obtenido de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Bk6eAeFo_CsJ:www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01042-2002-AA.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe

Tribunal Constitucional. (16 de enero de 2012). *www.tc.gob.pe*. Obtenido de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/03891-2011-AA.html>

Tribunal Constitucional. (01 de julio de 2013). *www.tc.gob.pe*. Obtenido de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/04598-2012-AA.html>

Tribunal del Servicio Civil. (02 de octubre de 2013). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/filestsc/resoluciones/2013/Sala2/Res_01143-2013-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

Tribunal del Servicio Civil. (20 de marzo de 2013). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/filestsc/resoluciones/2013/Sala2/Res_00176-2013-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

Tribunal del Servicio Civil. (21 de abril de 2016). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/filestsc/resoluciones/2016/Sala1/Res_00821-2016-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

Tribunal del Servicio Civil. (27 de octubre de 2016). *www.servir.gob.pe*. Obtenido de http://storage.servir.gob.pe/filestsc/resoluciones/2016/Sala2/Res_01895-2016-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

Vida Fernández, J. (06 de marzo de 2014). Las sanciones administrativas (I): Concepto y elementos. Madrid, España. Recuperado el 25 de setiembre de 2016, de <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion12.pdf>

LISTA DE FIGURAS

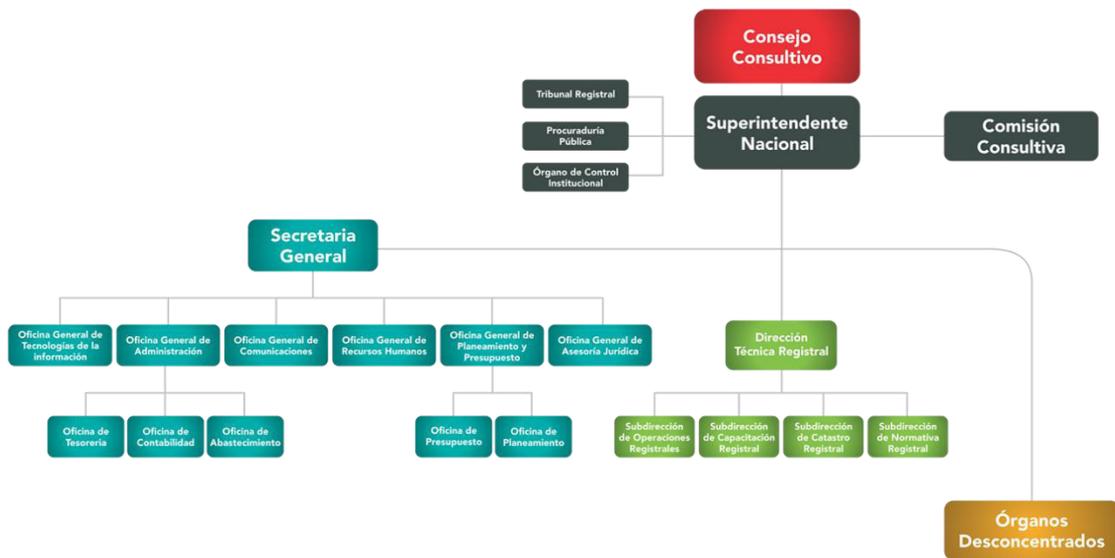


Figura 1. Organigrama de la Sede Central de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

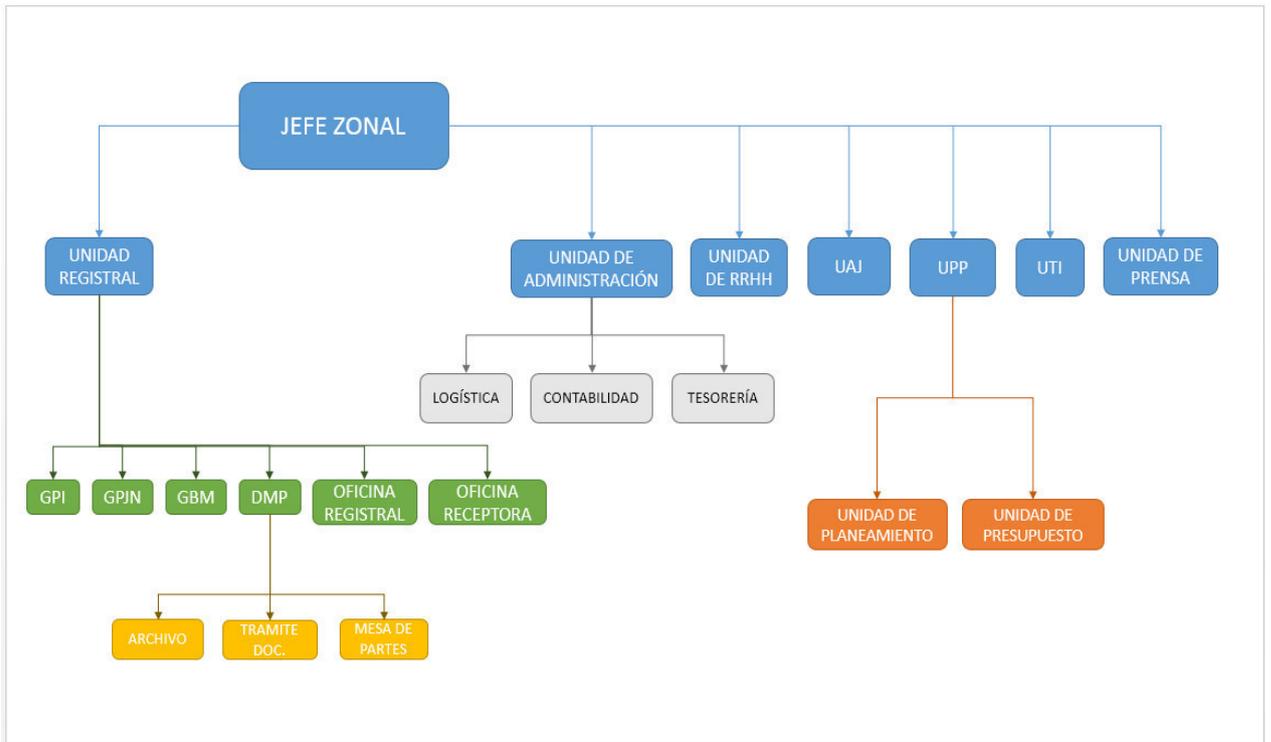


Figura 2. Organigrama de la Zona Registral N° IX-Sede Lima, según el Reglamento de Organización y Funciones.

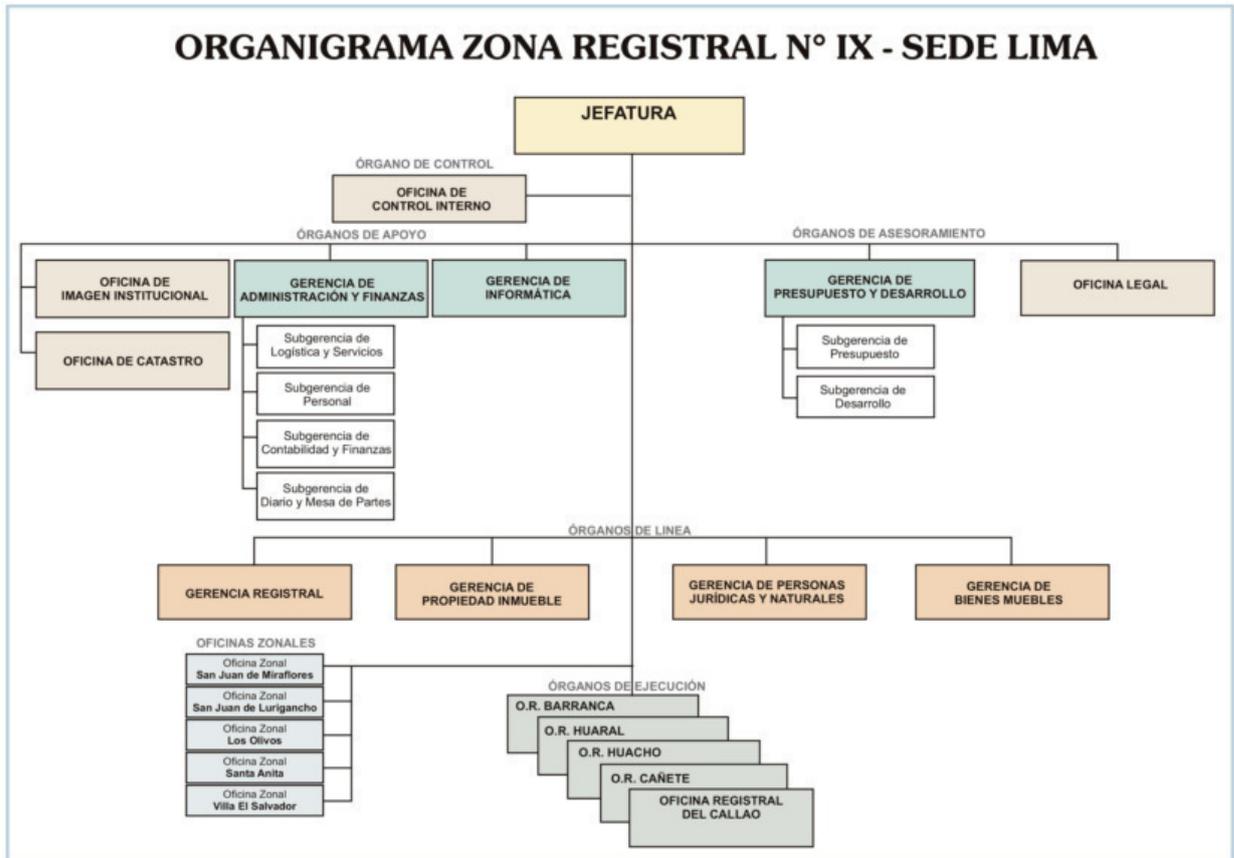


Figura 3. Organigrama de la Zona Registral N° IX-Sede Lima, según el Manual de Organización y Funciones.

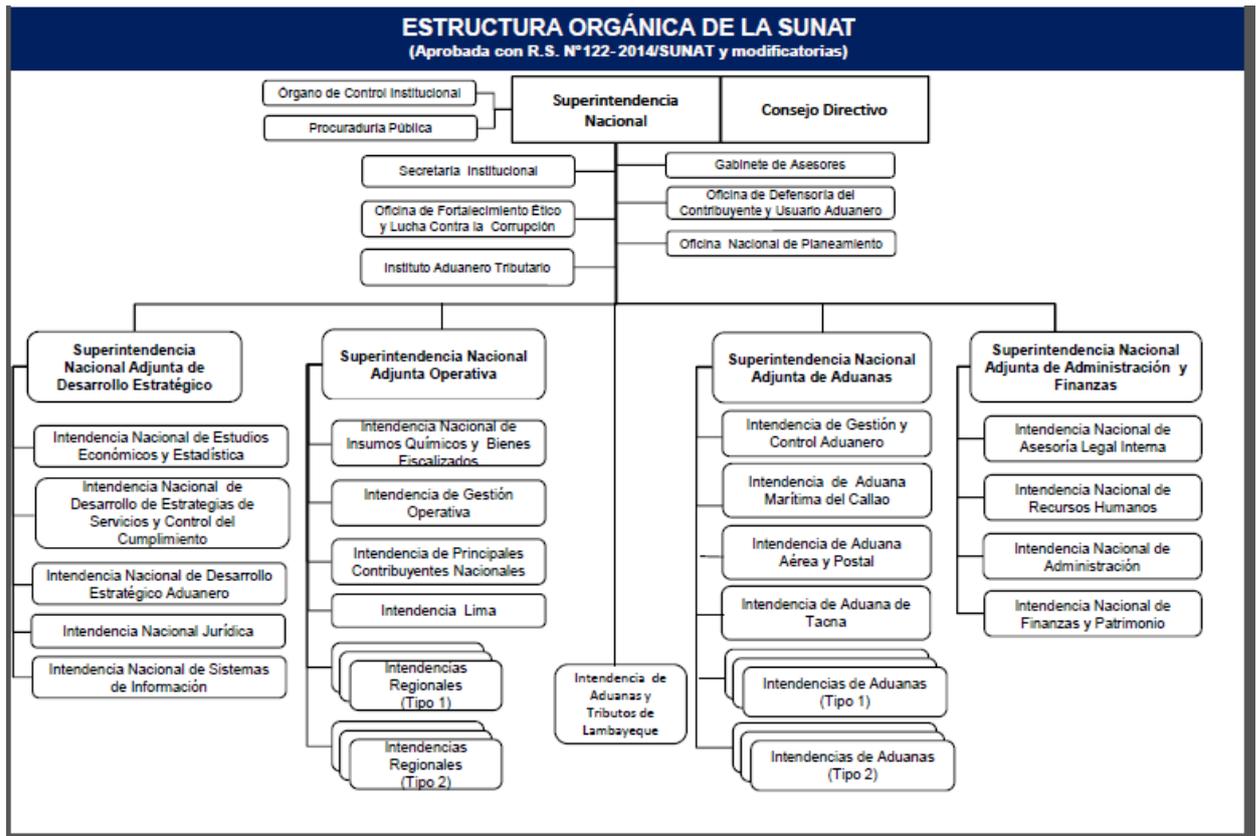


Figura 4. Organigrama de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT.

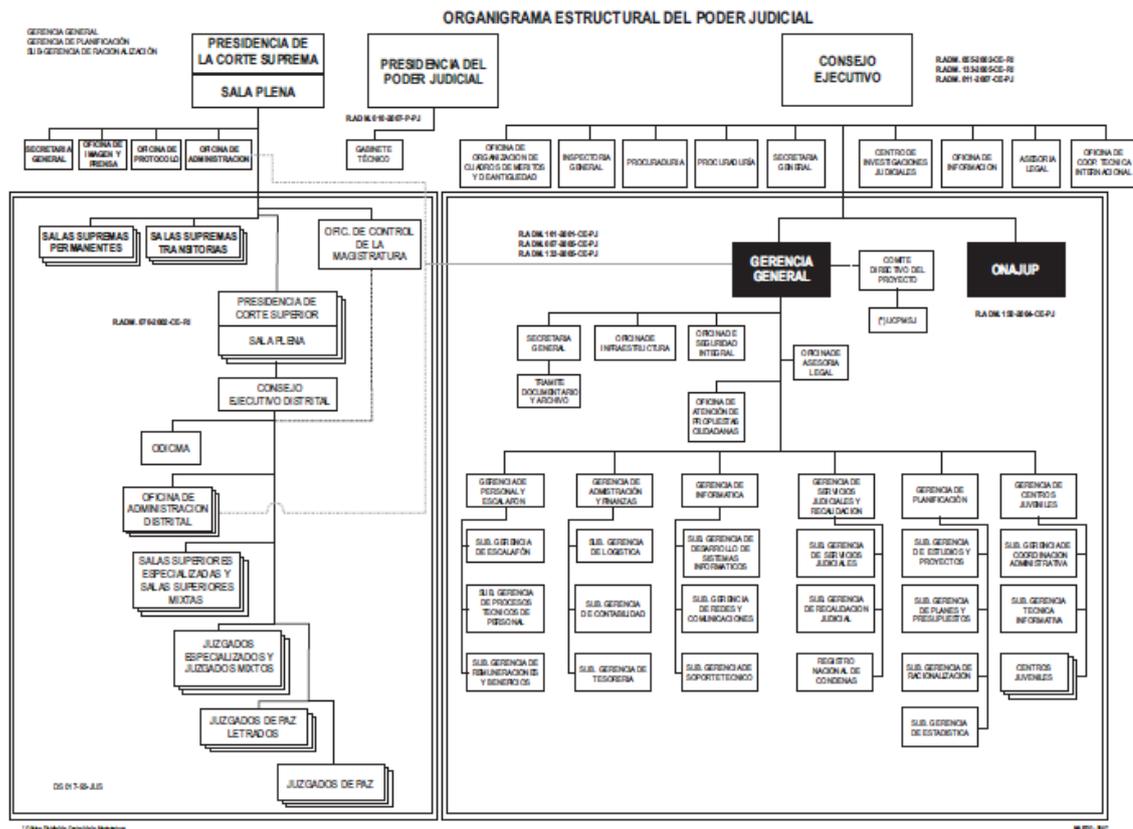


Figura 5. Organigrama del Poder Judicial.