RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 022 -2016-SUNARP/SN

Lima, 28 ENE. 2016

VISTOS: El recurso de apelación interpuesto por el trabajador Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, contra la decisión contenida en el Memorándum N° 455-2015-SUNARP-Z.R.N° IX/JEF, así como el Informe N° 094-2016-SUNARP/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, y;

CONSIDERANDO:

I. **ANTECEDENTES**:

Que, el Sr. Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, Registrador Público de la Zona Registral N° IX- Sede Lima, fue sancionado por la Resolución Jefatural N° 255-2014-SUNARP-Z.R.N°IX/JEF, del 21 de marzo de 2014, por la cual la Jefatura de la Zona Registral N° IX- Sede Lima, le resolvió imponer una sanción disciplinaria de suspensión temporal por dos (2) días sin goce de remuneraciones, por la comisión de la falta administrativa tipificada en el numeral 9) del artículo 239° de la Ley N° 27444;

Que, al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, el Sr. Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, interpuso recurso de apelación, el mismo que fue elevado al Tribunal del Servicio Civil, entidad que en última instancia administrativa, se pronunció mediante Resolución N° 01720-2015-SERVIR/TSC- Segunda Sala de fecha 07 de octubre de 2015, señalando en sus considerandos N° 17, 18 y su parte resolutiva, lo siguiente:

- "17. Estando a este punto, en el presente caso se aprecia que el impugnante fue sancionado por haber incurrido en ilegalidad manifiesta, conforme lo prescribe la falta tipificada en el numeral 9) del artículo 239° de la Ley N° 27444; no obstante, a criterio de esta Sala, no se encuentra debidamente acreditada la imputación realizada contra el impugnante dado que en el punto (ii) del numeral precedente el impugnante actuó como la entidad requería –caso contrario no hubiera sido sancionado por el caso descrito en el punto (i)- sin embargo, se aprecia que la normativa sobre la materia que versaron dichas controversias no se encontraban claras, tal como lo señala el Tribunal Registral en la Resolución N° 1975-2014-SUNARP-TR-L, a punto de revocar la observación realizada por el impugnante en un caso sustancialmente igual."
- "18. Por lo tanto, este cuerpo Colegiado estima que en el presente caso el impugnante no se encuentra ante una ilegalidad manifiesta en los términos del numeral 9) del artículo 239° (...)"

- "Declarar Fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor Manuel Edmundo Mejia Zamalloa y, en consecuencia, revocar la Resolución Jefatural N° 255-2014-SUNARP-Z.R.N° IX/JEF (...),"
- "Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción contenida en la Resolución Jefatural N° 255-2014-SUNARP-Z.R.N° IX/JEF (...)"

Que, el trabajador Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, con Memo N° 001-2015-GPI-SR02, del 21 de octubre de 2015, solicita que se le devuelva la remuneración descontada por los dos días de suspensión sin goce de remuneración, que fue impuesto por la Resolución Jefatural N° 255-2014-SUNARP-Z.R.N°IX/JEF, más los intereses legales laborales fijados por ley. Así como se disponga la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción y se incorpore a su legajo personal, la resolución de SERVIR, N° 01720-2015-SEVIR/TSC- Segunda Sala, antes comentada;

Que, con el Memorándum N° 455-2015-SUNARP-Z.R. N°IX/JEF, de fecha 19 de noviembre de 2015, emitido por la Jefatura de la Zona Registral N° IX-Sede Lima, se denegó la solicitud antes presentada por el Sr. Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, la que se fundamenta en los siguientes considerandos:

- "La Resolución N° 01720-2015-SERVIR/TSC- Segunda Sala, solo se ha pronunciado sobre el fondo del asunto - la suspensión a sus labores- más no se ha pronunciado sobre el goce de haber por los días de suspensión, ello por no haberlo solicitado en su recurso de impugnación.

- En función de ello, la interposición de un recurso de impugnación ante el Tribunal de Servicio Civil , no suspende la ejecución de lo que se ordenado en la resolución apelada, conforme al artículo 95° de la Ley N° 3057 y su Reglamento Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en su artículo 117°
- En estricto cumplimiento a lo dispuesto por el literal d) de la Tercera Disposición de la Ley N° 28411, la cual indica que la remuneración consiste en una contraprestación por el trabajo efectivamente realizado; es decir su no asistencia al centro de labores por una sanción impuesta no amerita una remuneración, por tanto, se encuentra prohibido su pago por días no laborados.
- Sobre la anulación de sus antecedentes de la falta administrativa, los mismos ya han sido efectuados, de acuerdo a lo indicado en el Informe N° 396-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/UAJ, elaborado por el Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, que se anexa al Memorándum N° 455-2015-SUNARP-ZR.IX/JEF.

Que, contra el acto administrativo, contenido en el Memorándum N° 455-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/JEF, el Sr. Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, interpuso apelación con fecha 07 de diciembre de 2015; los fundamentos de su apelación fueron:

- El Memorándum N° 455-2015-Sunarp-ZR.N°IX/JEF, esta inaplicando la Resolución N° 01720-2015-SERVIR/TSC, por cuanto esta ha resuelto revocar la Res. Jefatural N° 255-2014-Sunarp-ZR.N°IX/JEF, esto es dejarla sin efecto, lo cual debe entenderse de manera integral, vale decir en todos sus efectos, no solo es aspecto moral, sino el económico.
- La Jefatura argumenta que está prohibido el pago por días no laborados, pero la falta de los dos días, se debió por acatar la sanción impuesta, en estricto cumplimiento de una orden del superior jerárquico. Las que se cumplieron al ejecutar el procedimiento administrativo sancionador.
- La decisión de la Jefatura, no ha considerado el Principio del debido procedimiento, por cuanto las entidades son responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por la administración. El administrado no sólo tiene derecho a impugnar las decisiones de la administración, sino también el derecho a ser resarcido e indemnizado por los errores de la administración.
- Finalmente, que en la parte final de su apelación del 11/04/2015, el solicito además de la revocación, la devolución de los descontado injustamente. Al margen de ello, así no lo solicitase, la sola revocación de la resolución significa la nulidad de la resolución, dejarla sin efectos y regresar todo a su estado anterior.

Que, el recurso de apelación interpuesto fue remitido con Oficio N° 053-2016-SUNARP/Z.R.N° IX/UAJ-JEF al Superintendente Nacional de los Registros Públicos, con fecha 18 de enero de 2016; siendo su estado la emisión del acto administrativo que resuelve su pedido;

II. PUNTO CONTROVERTIDO:

Que, de acuerdo a lo expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el punto materia de análisis será determinar si corresponde abonar el reintegro de remuneraciones de dos días, reclamado por el Sr. Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, por la imposición de una sanción administrativa de suspensión sin goce de remuneración;

III. FUNDAMENTOS:

3.1. Competencia del Superintendente Nacional para conocer el presente recurso de apelación:

Que, mediante el Decreto Legislativo N° 1023 se dispuso la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en cuyo artículo 17° literal b), dispuso que es competencia del Tribunal del Servicio Civil conocer los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones;

Que, sin embargo, a través de la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, se derogó el mencionado literal. Siendo así, resulta conveniente revisar el Artículo 209° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que dispone lo siguiente: "El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico";

Que, en ese sentido, el artículo 62° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, establece que el Jefe Zonal depende jerárquicamente del Superintendente Nacional. Por lo tanto, considerando que el pedido formulado por el recurrente tiene implicancia en el reconocimiento de un beneficio económico –esto es el pago de dos días de remuneración, por la imposición de una sanción disciplinaria de dos días de suspensión sin percepción de remuneraciones - el recurso de apelación interpuesto contra la decisión contenida en el Memorándum N° 455-2015-SUNARP-Z.R.N° IX/JEF debe ser conocido por el Despacho del Superintendente Nacional;

3.2. Análisis del caso concreto:

3.2.1 Naturaleza y Alcances del Derecho a la Remuneración

Que, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 003-97-TR (Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728) nos establece la definición de la Remuneración: "*Constituye remuneración para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición. Las sumas de dinero que se entreguen al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena, tienen naturaleza remunerativa. No constituye remuneración computable para efecto de cálculo de los aportes y contribuciones a la seguridad social así como para ningún derecho o beneficio de naturaleza laboral el valor de las prestaciones alimentarias otorgadas bajo la modalidad de suministro indirecto*" Desde esta perspectiva, la remuneración constituye uno de los elementos esenciales de la relación laboral al constituir la contraprestación que el empleador otorga al trabajador por los servicios que éste le presta, de acuerdo con los mandatos y directivas que imparta en ejercicio de su poder de dirección;

Que, sin perjuicio de lo expresado, la remuneración no puede ser entendida únicamente como un elemento esencial de la relación laboral, sino más bien como un derecho fundamental irrenunciable para el trabajador que, como tal, es materia de especial protección por parte de nuestro ordenamiento jurídico. Así, en el artículo 24° de la Constitución Política del Perú, se reconoce el derecho de los trabajadores a percibir una remuneración equitativa y suficiente, capaz de procurar su bienestar material y espiritual y el de sus familias al precisar lo siguiente:

*" **Artículo 24°**.- El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.*
El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. (...)"

Que, debe considerarse, además que en tanto dirigida a cubrir las necesidades vitales y familiares del trabajador, la remuneración tiene un carácter indiscutiblemente alimentario, que ha sido precisado en reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la República y del Tribunal Constitucional, como las que reseñamos a continuación:

> "El articulo 1-° de la Constitución Política del Estado de 1993 señala que la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo del Estado, motivo por el cual debe este, tutelar y respetar derechos elementales como el trabajo, cuyo efecto inmediato es procurar, al trabajador la percepción de sus remuneraciones, los cuales tienen contenido y carácter alimentario por constituir la fuente esencial de su manutención como el de su familia de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la misma carta magna (...)"[1]

> "La remuneración como retribución que percibe el trabajador por el trabajo prestado a su empleador no debe ser sometida a ningún acto de discriminación, ni ser objeto de recorte, ni de diferenciación, como por ejemplo otorgar a unos una mayor remuneración que a otros por igual trabajo. En efecto se prohíbe y queda vedado cualquier trato discriminatorio e irracional que afecte el derecho a la remuneración como derecho fundamental de la persona humana"[2]

Que, siendo un derecho constitucionalmente protegido, se encuentran prohibidos los actos discriminatorios o irracionales que puedan afectar la remuneración introduciendo diferenciaciones o recortes que no encuentren amparo en el ordenamiento jurídico. En tal sentido, en tanto dure el vínculo laboral, la obligación del empleador de pagar la remuneración y el derecho del trabajador a percibirla se mantienen en tanto no medie una causal de suspensión del contrato de trabajo, amparada por el derecho y acorde con los procedimientos establecidos para tal efecto, que implique lo contrario; tal como se desprende de lo dispuesto por el Artículo 11° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728:

> *"Se suspende el contrato de trabajo cuando cesa temporalmente la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin que desaparezca el vinculo laboral.*
> *Se suspende, también, de modo imperfecto, cuando el empleador debe abonar remuneración sin contraprestación efectiva de labores. (...)"*

3.2.2 Privación de la remuneración por acto no imputable al trabajador.-

Que, Sobre este punto, corresponde determinar si procede el pago de las remuneraciones dejadas de percibir en el periodo durante el cual el trabajador fue

---

[1] Casación N° 068-2005-Huánuco-Pasco, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de febrero de 2007

[2] Sentencia recaída en el Expediente N9 04922-2007-PA/T C, Fundamento Octavo

privado de la oportunidad de prestar servicios para su empleador por efecto de un acto indebido dirigido a extinguir o suspender temporalmente el vínculo laboral, que fue objeto de posterior revocación o declaración de nulidad. Al respecto, el carácter de contraprestación de la remuneración podría conducir a priori a establecer que si bien es cierto la suspensión del vínculo laboral no es imputable al trabajador, también lo es que durante dicho periodo no existió una prestación efectiva de servicios susceptible de generar en el empleador la obligación de pago de remuneración alguna;

Que, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, conforme a lo desarrollado en numerales precedentes la remuneración es un derecho fundamental de carácter alimentario, por cuanto constituye la fuente esencial de la manutención del trabajador y de su familia. En cuanto al carácter de contraprestación de la remuneración, por regla general éste debe entenderse como la obligación del empleador de otorgar a su trabajador una retribución por los servicios efectivamente prestados; sin embargo, se debe tener en consideración que en aquellos casos en los cuales el trabajador es privado de la oportunidad de prestar servicios para el empleador, como consecuencia de un acto indebido que es posteriormente revocado o declarado nulo, se estaría ante una suspensión temporal imperfecta del contrato de trabajo para ambas partes de la relación laboral, en la que aún no habiendo una efectiva prestación de servicios, existe la obligación del empleador de efectuar el pago de la retribución;

Que, conforme a lo dispuesto por la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 — Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto-, la remuneración consiste en una contraprestación por trabajo efectivamente realizado y, por tanto, se encuentra prohibido su pago por días no laborados, con excepción de la licencia con goce de haber o mandato legal expreso en contrario. De una primera lectura de la referida disposición se podría concluir, a priori, que el empleador estatal únicamente se encuentra obligado a pagar por el trabajo efectivo prestado por el trabajador con excepción del otorgamiento de una licencia con goce de haber o una autorización expresa de la ley para efectuar dicho pago; sin embargo, se debe tener en consideración que existen ciertas situaciones en las cuales la remuneración percibida por el trabajador no responde exactamente a la prestación efectiva de un servicio para el empleador; las mismas han sido recogidas en varias Resoluciones del Tribunal del Servicio Civil, explicada por el Doctor Javier Neves Mujica[3], como la Resolución N° 09905-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala, y la Resolución N° 03340-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala, cuando tenía competencia para resolver temas de remuneraciones:

- Cuando el empleador rehúsa su poder de dirección para establecer cómo y cuánto debe ser la actividad productiva del trabajador y para exigir su ejecución, el trabajador conserva la percepción de su remuneración por haber puesto a disposición su fuerza de trabajo.
- Cuando opera la suspensión imperfecta de labores, dado que el trabajador conserva la percepción de la remuneración pese a interrumpir temporalmente su actividad productiva; como sucede en los casos de:

[3] Tomado de: Neves Mujica, Javier: "Introducción al Derecho del Trabajo" 1era Edición, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2009, pp. 39-40

descanso vacacional, licencia por enfermedad, licencia con goce de haber, entre otros

- Cuando se otorga una mayor remuneración por mandato expreso de la ley, como es el caso de las gratificaciones por navidad y fiestas patrias, pese a que su percepción no está condicionada a una mayor actividad productiva.

Que, en cuanto a los supuestos en los cuales la obligación de otorgar la remuneración puede ser suspendida, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la República ha señalado que sólo procede ante la omisión laboral del trabajador, de la siguiente forma:

> "El artículo 19° de la Constitución Política del Estado de 1993 señala que la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo del Estado, motivo por el cual debe este tutelar y respetar derechos elementales como el trabajo, cuyo efecto inmediato es procurar, al trabajador la percepción de sus remuneraciones, los cuales tiene contenido y carácter alimentario por constituir la fuente esencial de su manutención como el de su familia de acuerdo con lo previsto en el artículo 249 de la misma carta magna, por lo tanto debe razonablemente entenderse que no hay obligación de pago por trabajos no realizados siempre y cuando la omisión laboral sea atribuible al trabajador y no cuando provenga de la decisión unilateral de su principal, máxime cuando es principio general del derecho que nadie puede beneficiarse por hecho propio"[4]

Que, asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la República en la Casación N° 1458-2003-LIMA ha señalado que "(...) al restablecerse la relación laboral después del frustrado despido existe de hecho un período donde el afectado no realizó labor efectiva, pero por decisión unilateral del empleador, que jurídicamente el lapso antes señalado es tratado en la doctrina como 'suspensión imperfecta' del contrato de trabajo (...)"; es decir, el referido Órgano Jurisdiccional considera que en aquellos casos en los cuales el empleador sea el responsable de la causa que origina la suspensión de las labores existe una suspensión imperfecta de la relación de trabajo, como es el caso de la imposición de una sanción disciplinaria que conlleva la suspensión de labores que posteriormente es dejada sin efecto;

Que, de otro lado, el Tribunal Constitucional en la Sentencia emitida en el Expediente N° 04052-2009-PA/TC, respecto al pedido de pago de remuneraciones dejadas de percibir por la accionante en atención al despido dejado sin efecto por dicho órgano de control constitucional, dejó a salvo el derecho de la actora para que lo haga valer en la vía correspondiente", reconociendo de esta manera en forma tácita que la trabajadora afectada tenía derecho al pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que duró la suspensión de la relación de trabajo por causal imputable al empleador;

---

[4] Casación N° 960-2006-Lima, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de julio de 2009

Que, en consecuencia, la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 debe ser interpretada en forma conjunta con las disposiciones de la Constitución, que establecen el carácter de derecho fundamental de la remuneración, y por ende su limitación sólo por causales expresamente previstas, así como las demás normas legales que regulan la percepción de remuneraciones y el vínculo laboral. Por lo que se considera que, dentro de las excepciones establecidas en la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, se encuentra contenida la 'suspensión imperfecta de labores por sanción o cese indebidamente dispuesto' por el empleador estatal, que haya sido dejada sin efecto o declarada nula;

3.2.3 No adecuada fundamentación de la resolución apelada

Que, ahora bien, el Memorándum N° 455-2015-SUNARP-Z.R.N°IX/JEF, fundamenta su decisión, en aspectos que no son aplicables al caso sub judice, las cuales señalamos a continuación;

Que, las normas del Servicio Civil, que alega como fundamento del Memorándum antes señalado; artículos: 95.2 de la Ley del Servicio Civil N° 3057 y el artículo 117° del Reglamento de la Ley, Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que señalan que la interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado, en tal sentido la ejecución de la suspensión de 02 días dispuesta por la Resolución N° 255-2014-SUNARP/SN, fue aplicada en su oportunidad. Se incurre en un error de aplicación de la norma, ya que dichos artículos son válidos en la medida que se encuentre en trámite el medio impugnatorio, que es una situación jurídica distinta al presente caso, que se cuenta con la resolución firme y consentida emitida por la Resolución N° 01720-2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala, que declaro la nulidad de la Resolución N° 255-2014-SUNARP/SN, por lo que al haber quedado sin efecto la suspensión de la sanción administrativa impuesta, carece de validez la aplicación de los artículos en mención;

Que, de lo antes expuesto, se aprecia que la sanción impuesta al impugnante fue dejada sin efecto por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, originando una interrupción en la prestación de sus servicios en la Zona Registral N° IX- Sede Lima, por una conducta que no le puede ser atribuida, existiendo, en consecuencia, una suspensión temporal imperfecta de la relación de trabajo por causa no imputable al trabajador;

Que, la aplicación del literal d) de la Tercera Disposición de la Ley N° 28411, por lo expuesto en el punto 3.2.2 no resulta correcta. Se debe tener presente el numeral 10 del Artículo IV de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado. En el presente caso, el reembolso a ser abonado, debe contar la disposición presupuestaría para efectuarlo a cargo de la Órgano Desconcentrado. Asimismo, el artículo 26 de la Ley N° 28411 establece que los actos administrativos que afecten el gasto público deben supeditarse, de forma estricta, a los créditos presupuestarios autorizados, quedando prohibido que dichos actos condicionen su aplicación a créditos presupuestarios mayores o adicionales a los

establecidos en los presupuestos, bajo sanción de nulidad y responsabilidad Del Titular de la Entidad y de la persona que autoriza el acto;

De conformidad con lo dispuesto por el inciso x) del artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, y con la visación de la Secretaría General y de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor Manuel Edmundo Mejia Zamalloa, Registrador Público de la Zona Registral N° IX-Sede Lima, contra la decisión contenida en el Memorándum N° 455-2015-SUNARP-Z.R. N° IX/JEF; por las razones expuestas en el numeral 3.2. De los considerandos de la presente resolución.

Artículo Segundo.- Disponer la notificación de la presente resolución a la Jefatura de Zona Registral N° IX- Sede Lima, para que proceda a efectuar el reintegro de las remuneraciones reclamadas por el recurrente.

Regístrese, comuníquese y publíquese en el portal institucional.

Mario Solari Zerpa
Superintendente Nacional de los Registros Públicos
SUNARP