



RESOLUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA ADJUNTA DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 004-2022-SUNARP/SA

Lima, 14 de diciembre de 2022

VISTOS; el Oficio N° 00292-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF del 05 de octubre de 2022 de la Zona Registral N° XIV - Sede Ayacucho; el Informe N° 096-2022-SUNARP/STPAD del 27 de octubre de 2022, de la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Sede Central y el Informe N° 1153-2022-SUNARP/OAJ del 30 de noviembre de 2022, de la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, a través de la Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF del 26 de setiembre 2022, la Zona Registral N° XIV - Sede Ayacucho, resuelve iniciar Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante PAD) a la ex servidora Enma Virginia Huamani Añaños, por la presunta comisión de la falta descrita en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057 - Ley Servicio Civil (en adelante LSC), que prescribe "*La negligencia en el desempeño de las funciones*" específicamente el numeral b) del artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, esto en cumplimiento del procesamiento y deslinde de responsabilidades administrativas identificadas en el Informe de Auditoría N° 015-2018-2-0310 denominado "**PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**" **PERIODO: DEL 24 DE OCTUBRE DE 2016 AL 31 DE MAYO DE 2018**, correspondiente al servicio de Control Posterior N° 2-0310-2018-002;

Que, mediante escrito de fecha 29 de setiembre de 2022, la señora Enma Virginia Huamani Añaños, solicita la nulidad de la Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF, al carecer de una debida motivación, vulnerando su derecho a la defensa al no imputar la falta cometida, el hecho de su actuar y responsabilidad de manera concreta, clara, objetiva y directa;

Que, en tal contexto, la Oficina de Asesoría Jurídica, mediante el Informe N° ____-2022-SUNARP/OAJ, señala en lo que se refiere específicamente a las imputaciones y normas presuntamente vulneradas por la ex servidora, que la Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF que dispone el inicio del PAD, describe como presuntas faltas cometidas las siguientes:

"Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Artículo 85.- Faltas de carácter disciplinario (...)

a) La negligencia en el desempeño de las funciones

Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, del 14 de octubre de 2013.

Artículo 68.- Funciones de la Unidad de Asesoría Jurídica (...)

b) Absolver consultas legales formuladas sobre aspectos relacionados con los procesos de selección para la contratación de bienes, servicios y obras que efectúen las Zonas Registrales

En esta falta se encontraría incurso la servidora pública, ENMA VIRGINIA HUAMANÍ AÑAÑOS, en su condición de Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, toda vez que, emitió negligentemente el Informe Legal N°073-2017-ZRN°XIV-UAJ, de fecha 7 de noviembre de 2017, en contravención de la normativa vigente y en perjuicio de la entidad, al recomendar la modificación sustancial del Contrato N° 023-2017-SUNARP-Sede Ayacucho “Contrato de adquisición del sistema de alimentación ininterrumpida 6KVA incluye generador eléctrico, transformador de aislamiento y UPS para la Zona Registral N° XIV - Sede Ayacucho”, mediante una adenda.

Que, asimismo, el órgano de asesoramiento indica que, al respecto el Tribunal Constitucional, en la sentencia de fecha 03 de setiembre de 2010, en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC, ha señalado una serie de principios que se deben respetar en sede administrativa, cuando se desarrolla un procedimiento administrativo sancionador, siendo las siguientes:

“Principio de legalidad (nullum crimen, nullum poena, sine lege), conforme al cual la ley debe preceder a la conducta sancionable, determinando el contenido de la sanción. Corresponde pues a la ley delimitar el ámbito del ilícito sancionable, por expresa prescripción constitucional (artículo 2.24.d.), de modo que no puede ser objeto de regulación reglamentaria, ni mucho menos de precisiones “extra normativas”.

Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada.

Conforme a este principio, los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado”, lo que nos lleva a revisar el siguiente principio.

Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. (...)

Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas. Corresponde, pues, que el órgano que aplica la sanción pondere la intencionalidad o reiteración del acto, así como los perjuicios causados. (...)"

Que, en esa misma dirección, señala que, el Tribunal del Servicio Civil, a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC publicada en el diario oficial El Peruano el 01 de abril de 2019, señala lo siguiente: *"Establecen precedentes administrativos de observancia obligatoria referentes a la aplicación del Principio de Tipicidad en la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones"*, habiéndose fijado una serie de reglas a cumplir respecto a la tipificación de la negligencia en el desempeño de las funciones¹;

Que, lo señalado tanto por el Tribunal Constitucional como en el precedente de observación obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, nos dice en primer lugar, que tanto el Secretario Técnico como las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario deben actuar en el trámite sin vulnerar los principios del procedimiento sancionador, como son los de legalidad, debido procedimiento, tipicidad, razonabilidad, presunción de licitud, culpabilidad entre otros. En segundo término, se fija un criterio respecto a la imputación de la falta de *"negligencia en el desempeño de sus funciones"*,

¹ Las reglas son las siguientes

"§ 3. Principio de tipicidad (...)

22. Por consiguiente, los órganos competentes en el procedimiento disciplinario deben describir de manera suficientemente clara y precisa, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario como al momento de resolver la imposición de una sanción, cuál es la falta prevista en la Ley que es objeto de imputación (y cuando fuere el caso, precisar la disposición reglamentaria que la complementa), cuál es la conducta atribuida al imputado que configura la falta que se le imputa, cuáles son los hechos que con base en el principio de causalidad configuran la conducta pasible de sanción; indicando además de manera precisa, clara y expresa cuáles son las normas o disposiciones, vigentes en el momento en que se produjo la falta, que sirven de fundamento jurídico para la imputación.

(...)

§ 4. La falta disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones (...)

31. En este sentido, este Tribunal del Servicio Civil considera que en los casos en los que las entidades estatales imputen la falta disciplinaria sustentada en la negligencia en el desempeño de las funciones, deben especificar con claridad y precisión las normas complementarias a las que se remiten, cuidando que se contemplen las funciones que las normas de organización interna de la entidad ha establecido para sus servidores y funcionarios, las cuales obviamente deben ser de previo conocimiento de su personal.

32. Para tal efecto, es importante que las entidades tengan en cuenta que la palabra función es definida como una "Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas". Por lo que puede entenderse que funciones son aquellas tareas, actividades o labores vinculadas estrechamente al cargo en el que ha sido asignado el servidor sometido a procedimiento disciplinario, descritas usualmente en algún instrumento de gestión u otro documento.

33. En esa línea, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por el gobierno peruano, señala que en la organización del trabajo se requiere de instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), que comprendan la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. De ahí que las funciones son aquellas actividades o labores vinculadas al ejercicio de las tareas en un puesto de trabajo, descritas en los instrumentos de gestión de cada entidad".

(...) 40. De esta forma, en los casos en los que se imputa la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones, corresponderá a las entidades determinar y precisar si la conducta que configura la negligencia se comete por acción, omisión, o por acción y omisión a la vez, debiendo señalarse en cada uno de estos supuestos cuáles son las funciones que se realizaron de forma negligente y la norma en que éstas se describen. Lo resaltado en negrita es nuestro

en el sentido que no basta con indicarla como presunta infracción aplicando lo dispuesto en el artículo 85 de la LSC, sino que adicionalmente debe asociarse a las funciones que el presunto infractor tiene descritas como funciones principales en el Manual de Organización y Funciones (MOF) o en el formato del perfil de puesto. Asimismo, debe determinarse si la conducta que configura la negligencia se comete por acción, omisión, o por acción y omisión a la vez, siendo necesario precisar en el análisis, dependiendo del supuesto a aplicar, cuáles fueron las funciones que se realizaron de forma negligente;

Que, en el presente caso, la Oficina de Asesoría Jurídica indica que, la resolución de inicio del PAD (Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF del 26.09.2022), establece como falta disciplinaria el literal d) del artículo 85 de la LSC (negligencia en el desempeño de las funciones), al haberse vulnerado específicamente - el numeral b) del artículo 68 del ROF de la Sunarp anterior (vigente al momento de desarrollarse la presunta infracción), sin embargo, como se ha descrito precedentemente, cuando se imputa la falta de *“negligencia en el desempeño de las funciones”* se tiene que especificar con claridad y precisión las normas complementarias donde se detallen las funciones del cargo que desempeña la servidora investigada, siendo que, las funciones generales asignadas a la Unidad de Asesoría Jurídica han sido reasignadas a sus respectivos servidores, en algún instrumento de gestión como puede ser el Manual de Organización y Funciones, Clasificador de Cargos, Términos de Referencia (cuando sea servidor CAS), u otro;

Que, del mismo modo, con la finalidad de individualizar las funciones y responsabilidades propias de la servidora Enma Virginia Huamaní Añaños, la Oficina de Asesoría Jurídica indica que, resultaría necesario recurrir a los instrumentos de gestión vigentes en el momento de la presunta comisión de la infracción, como es el caso del MOF aprobado por Resolución N° 235-2005-SUNARP/SN, el cual establecía como función general de la Oficina Legal (actualmente Unidad de Asesoría Jurídica): *“Asesorar en la realización de los diversos procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios por la Zona Registral”*; y como función específica *“Asesorar en asuntos de carácter técnico legal a la Jefatura Zonal y demás áreas de la Zona Registral”* e incluso la modificación al Clasificador de Cargos aprobada mediante Resolución N° 074-2014-SUNARP/SN, que establecía como función principal : *“Absolver consultas legales formuladas por la Jefatura sobre aspectos relacionados con la gestión institucional y emitir opinión en materia laboral, civil, mercantil y administrativa que sometan a su consideración”*; sin embargo, ello no fue materia de tipificación en la resolución de inicio del procedimiento administrativo disciplinario;

Que, por otro lado, al indicarse que, *“(…) emitió negligentemente el Informe Legal N° 073-2017-ZRN°XIV-UAJ, de fecha 7 de noviembre de 2017, en contravención de la normativa vigente y en perjuicio de la entidad(…)”*, se observa que, no se precisó cuál fue la norma jurídica vulnerada, siendo otro aspecto que afecta el principio de tipicidad, respecto de cuál es la normativa vigente que actuó en contravención, en este caso tratándose de una imputación al haber emitido un informe legal que avaló presuntamente una irregular modificación contractual, no habiéndose determinado que aspecto contemplado en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, vigentes a la fecha de emisión del respectivo informe, fueron los que se aplicaron incorrectamente o que opiniones del OSCE, como ente rector en el ámbito de la contratación pública, se incumplió;

Que, la Oficina de Asesoría Jurídica señala que, el artículo 3 de la Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, (en adelante TUO de la LPAG), señala que la

validez del acto administrativo, se encuentra sujeta a que está haya sido emitido conforme al ordenamiento jurídico, es decir cumpliendo con los requisitos de validez de: i) competencia, ii) objeto o contenido; iii) finalidad pública; iv) debida motivación y v) procedimiento regular, habiéndose establecido en nuestro ordenamiento que todo acto administrativo es presuntamente válido en tanto no sea declarada su nulidad por autoridad administrativa competente, conforme lo dispone el artículo 9 del mismo texto normativo;

Que a su vez el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a ser notificados; acceder al expediente; refutar los cargos imputados; exponer argumentos y presentar alegatos complementarios; ofrecer y a producir pruebas; solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten;

Que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, es un vicio del acto administrativo, que causa su nulidad de pleno derecho, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14;

Que, así tenemos que, en el presente caso se habría vulnerado el Principio de Legalidad, descrito en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, así como el Principio de Tipicidad, contenido en el numeral 4 del artículo 248 del mismo cuerpo normativo, y como consecuencia de ello, el debido procedimiento, al haberse inobservado el ordenamiento jurídico vigente al no fundamentar adecuadamente la imputación basada en la negligencia en el desempeño de las funciones atribuida a la servidora Enma Virginia Huamaní Añaños;

Que, en tal sentido, en el numeral 1 del artículo 106 del TUO de la LPAG, se *precisa que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, “La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”,* siendo que, en el presente caso se ha verificado la contravención al numeral 6.1. del artículo 6 del TUO de la LPAG, que establece que, *“La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”;* por lo que, el órgano de asesoramiento opina que, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF, que dio inicio el PAD a la señora Enma Virginia Huamaní Añaños;

Que, respecto a la competencia para declarar la nulidad, el numeral 11.2 del artículo 11 y el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la LPAG, señala que la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario;

Que, atendiendo a lo señalado, se debe precisar que el Tribunal del Servicio Civil, sobre ese aspecto ha establecido con carácter vinculante a través de la Resolución de Sala Plena N° 02-2019-SERVIR/TSC de fecha 28 de agosto de 2019 lo siguiente: *“29. Por esta razón, cuando en el trámite de un procedimiento administrativo disciplinario bajo la Ley del Servicio Civil se incurra en un vicio que acarree la nulidad de oficio de un acto administrativo, será el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto viciado quien tenga la competencia para declarar la mencionada nulidad. Este superior*

jerárquico tiene que ser identificado siguiéndose la línea jerárquica de los instrumentos de gestión de cada entidad. Si la autoridad que emitió el acto viciado no está sometida a subordinación jerárquica, podrá declarar la nulidad de sus propios actos (Por ejemplo: un ministro, un presidente regional o un alcalde)”;

Que, en atención a lo expuesto en los considerandos que anteceden, la Oficina de Asesoría Jurídica concluye que, corresponde emitir el acto resolutivo que disponga la nulidad de la Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF del 26 de setiembre de 2022, al no haberse fundamentado con claridad y precisión la falta imputada de *“negligencia en el desempeño de las funciones”* de la servidora Enma Virginia Huamaní Añaños, toda vez que no se verificó las funciones del cargo que desempeñaba y que se encuentran contenidas en el Manual de Organización y Funciones (MOF), Clasificador de Cargos u otro, a fin de individualizar las funciones y responsabilidades de la misma, afectando los principios de tipicidad, culpabilidad, debido procedimiento y por ende el precedente del Tribunal del Servicio Civil respecto al tratamiento de la *“negligencia”* como presunta falta imputada a la investigada;

Que, asimismo, el órgano de asesoramiento precisa que la declaración de nulidad de oficio en sede administrativa, deberá ser materializada mediante una Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos en su condición de titular de la entidad conforme a lo dispuesto en el artículo 75 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp aprobado con la Resolución N° 035-2022-SUNARP/SN; y, al régimen de competencia previsto en el numeral 11.2 del artículo 11 y el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, sin embargo, atendiendo a que el Superintendente Nacional se encuentra con descanso médico, en el presente caso se ha configurado el supuesto de impedimento temporal previsto en artículo 15 de la Ley N° 26366, Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, en concordancia con lo señalado en la parte final del artículo 10 del Texto Integrado del ROF de la Sunarp, aprobado por Resolución N° 035-2022-SUNARP/SN; donde se dispone que, en caso de ausencia o impedimento temporal el Superintendente Nacional, es reemplazado por el Superintendente Adjunto;

Que, en se sentido, considerando que mediante la Resolución Suprema N° 061-2022-JUS publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 07 de abril de 2022, se designó al señor Eduar Jesús Salazar Sánchez en el cargo de Superintendente Adjunto de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, corresponde que el acto resolutivo a emitir sea formalizado a través de una Resolución de la Superintendencia Adjunta de los Registros Públicos;

Que, finalmente la Oficina de Asesoría Jurídica señala que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el citado informe legal, forma parte integrante de la presente resolución;

De conformidad con el literal x) del artículo 11 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp aprobado con la Resolución N° 035-2022-SUNARP/SN y el numeral 11.2 del artículo 11 y el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; con el visado de la Oficina de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Nulidad de oficio

Declarar de oficio la nulidad de la Resolución Jefatural N° 089-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF del 26 de setiembre de 2022, que dispuso el inicio del procedimiento administrativo disciplinario a la ex servidora Enma Virginia Huamaní Añaños, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- Retrotraer Procedimiento Administrativo Disciplinario

Disponer se retrotraiga los actuados, hasta la etapa de precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Zona Registral N° XIV - Sede Ayacucho.

Artículo 3.- Notificación y deslinde de responsabilidad

Derivar el expediente administrativo a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de Zona Registral N° XIV - Sede Ayacucho, para las acciones correspondientes para el deslinde de responsabilidad por la declaración de nulidad efectuada mediante la presente Resolución, en aplicación del inciso 11.3 del artículo 11 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- Motivación de la resolución

De conformidad con lo establecido en el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Informe N° 1153-2022-SUNARP/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, forma parte integrante de la presente resolución.

Regístrese, comuníquese y publíquese en el portal institucional.

**Firmado digitalmente
EDUAR JESÚS SALAZAR SÁNCHEZ
Superintendente Adjunto
SUNARP**