



RESOLUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 107-2023-SUNARP/SN

Lima, 08 de junio de 2023

VISTOS; el Oficio N° 0341-2023-SUNARP/ZRX/JEF de fecha 20 de abril de 2023, la Jefatura de la Zona Registral N° X - Sede Cusco; el Informe N° 431-2023-SUNARP/OAJ del 16 de mayo de 2023, de la Oficina de Asesoría Jurídica; el Informe N° 069-2023-SUNARP/STPAD del 31 de mayo de 2023, de la Secretaría Técnica del PAD de la Sede Central; y,

CONSIDERANDO:

Que, a través de la Resolución N° 475-2022- SUNARP/ZRN°X/JEF de fecha 27 de diciembre de 2022, se resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario (PAD) contra la servidora Lucero del Carmen Félix Rosado, por la presunta comisión de la falta de carácter disciplinario de negligencia de funciones por omisión, prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, concordante con el numeral 98.3 del artículo 98 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil: “98.3 *La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo*”. La falta antes imputada se habría configurado al no haber advertido ante la Jefatura Zonal que dentro del Plan de Acción elaborado para la implementación de las recomendaciones efectuadas por el Órgano de Control Institucional - mediante la Hoja Informativa N° 004-2021-OCI-ZRN°X-SC¹, se habría consignado un plazo que habría impedido que la Jefatura Zonal haya podido declarar de oficio la nulidad del Acta N° 004-2019 de fecha 27.01.2022, dentro del plazo establecido por el Texto Único Ordenado de la Ley del

¹ (...) 2. *Postulante ganador del proceso CAS N° 038-2019-SUNARP-ZRX, plaza analista de Marketing, acredita experiencia laboral con documentación inexacta, toda vez que el Órgano de Control Institucional confirmó que dicho postulante no laboró en la empresa Caja Municipal de Ahorro y Crédito SAC por intermediación de la Empresa R Y H SAC en el cargo de Asistente Administrativo en el área de Marketing.*

3. *Así como el postulante ganador del proceso CAS N° 038-2019-SUNARP-ZRX, presentó dos certificados de trabajo que no precisan la fecha de inicio y término de labores, lo cual evidencia que dicho postulante ganador presentó documentación inexacta, toda vez dicha documentación no acredita la información consignada en el anexo 2ª “Ficha de inscripción de Postulante”, por tanto, el Comité cargo de dicho proceso no dio cumplimiento a lo dispuesto en la normativa y disposición internas de la entidad. (...)*

Asimismo, se ha recomendado lo siguiente:

2. *Disponga en coordinación con la Unidad de Asesoría Jurídica se evalúen los hechos expuestos y de corresponder se efectúen las acciones y administrativas.*

Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (TUO de la LPAG), advertencia que también se habría omitido cuando se emitió el Informe N° 033-2022-SUNARP/ZRX/UAJ; incumpliendo así una de sus funciones que es asesorar en asuntos legales a la Jefatura Zonal relacionado con la gestión institucional, función que se encuentra prevista en el perfil de puesto de Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, vulnerándose así lo previsto en el artículo 213 del TUO de la LPAG, enunciado que ha previsto que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años;

Que, en tal contexto, entrando directamente a las imputaciones y normas presuntamente vulneradas por la Resolución Jefatural N° 475-2022-SUNARP/ZRXIV/JEF, de inicio del PAD, se describen las siguientes:

A) TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 10.- Causales de nulidad. Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. 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.”

“Artículo 213.- Nulidad de Oficio 213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales. (...)”

“213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, (...)”

B) RESOLUCIÓN DE LA SALA PLENA N° 008-2020-SERVIR/TSC, mediante la cual se establece precedente administrativo sobre el acto impugnado en los concursos públicos de méritos para el acceso al Servicio Civil y concursos internos para la progresión en la carrera:

Fundamento 24. En ese sentido, de acuerdo con el numeral 217.2 del artículo 217° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por regla general, en el escenario de los concursos públicos de méritos, procesos de selección o concursos internos son impugnables como actos definitivos, aquellos actos que concluyen o ponen fin al proceso, independientemente del nombre que se les asigne como, por ejemplo: “Cuadro de Resultados Finales”, “Lista de ganadores”, “Cuadro de Méritos”, “Cuadro Final de Resultados”, entre otros.

En consecuencia, la servidora procesada Lucero del Carmen Félix Rosado, en su condición de Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Zona Registral N° X - Sede Cusco, habría incurrido en la comisión de la falta de negligencia de funciones por omisión, al no haber advertido ante la Jefatura Zonal que en el Plan de Acción se consignó un plazo muy extenso para realizar la implementación de las recomendaciones realizadas por el OCI, lo cual habría generado que el plazo para declarar la nulidad de oficio del Acta N° 004-2019

de fecha 27 de diciembre de 2019 prescribiera por la inactividad efectuada, falta que se encuentra tipificada en el siguiente cuerpo normativo:

C) LEY DEL SERVICIO CIVIL, LEY N° 30057

Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...) d) La negligencia en el desempeño de las funciones.

D) REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY N° 30057, aprobado con Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

Artículo 98.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria (...)

98.3 La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo.

Que, al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia de fecha 03 de setiembre de 2010, expedida 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 estas 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 dirección, 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, al señalar que *“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”*, ha fijado una serie de reglas a cumplir respecto a la tipificación de la negligencia en el desempeño de las funciones²;

Que, lo señalado tanto por el Tribunal Constitucional como el precedente 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”*, en el sentido que no

² 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

basta con indicarla como presunta infracción aplicando lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Servicio Civil, sino que adicionalmente debe asociarse a la 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, tenemos que en el acto de inicio del PAD (Resolución Jefatural N° 475-2022-SUNARP/ZRN°X/JEF), se establece como falta disciplinaria el literal d) del artículo 85 de la LSC (negligencia en el desempeño de las funciones), y haber vulnerado artículos específicos que regulan la nulidad de oficio del acto administrativo, la Resolución de Sala Plena N° 008-2020-SERVIR/TSC que establece un precedente administrativo sobre el acto impugnado en los concursos públicos de méritos para el acceso al Servicio Civil y concursos internos para la progresión en la carrera, 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 (MOF), Clasificador de Cargos, Términos de Referencia (cuando sea servidor CAS), u otro, a fin de individualizar las funciones y responsabilidades del servidor;

Que, respecto a la presunta falta cometida por la abogada Lucero del Carmen Félix Rosado, por el contrario, entre las normas vulneradas no se indica ninguna vinculada o asociada a las funciones de la servidora como Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, como aquellas descritas en el perfil de puesto aprobado por Resolución del Gerente General de la Sunarp N° 129-2020-SUNARP/GG de fecha 17 de setiembre de 2020, que formaliza su incorporación, siendo que además no se establece ¿Cuál es la función específica que la servidora debía cumplir? y lo más relevante, para no afectar el principio de tipicidad, ¿De qué manera las presuntas normas vulneradas guardan relación con los hechos imputados? En ningún extremo de la Resolución Jefatural N° 475-2022-SUNARP/ZRN°X/JEF se advierte dicho análisis;

Que, en tal sentido se advierte una evidente inobservancia del principio de tipicidad al momento de imputar la transgresión de las disposiciones antes analizadas, y esto porque la resolución jefatural no ha subsumido adecuadamente la conducta de la impugnante en las presuntas normas vulneradas, afectando con ello el derecho de defensa, el principio de tipicidad, y por ende el debido procedimiento administrativo;

Que, en cuanto a la normativa que regula la nulidad en el ámbito del procedimiento administrativo, 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 ésta haya sido emitida conforme al ordenamiento jurídico, es decir, cumpliendo con los requisitos de validez: 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 se dispone en el artículo 9 del mismo texto normativo;

Que, 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, 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, la motivación del acto resolutorio y 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 Lucero del Carmen Félix Rosado, como se ha indicado en líneas precedentes;

Que, en tal sentido, en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG, se precisa que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, *“1. 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 respecto a la motivación del acto administrativo, por lo que correspondería declarar la nulidad de la Resolución Jefatural N° 475-2022-SUNARP/ZRN°X/JEF, con la que se inició el PAD a la servidora Lucero del Carmen Félix Rosado;

Que, con 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, señalan 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, mediante Informe N° 431-2023-SUNARP/OAJ, la Oficina de Asesoría Jurídica concluye que, corresponde emitir el acto resolutorio que disponga la nulidad de la Resolución Jefatural N° 475-2022-SUNARP/ZRN°X/JEF del 27 de diciembre de 2022, al no haber fundamentado con claridad y precisión la falta imputada de *“negligencia en el desempeño de las funciones”* de la servidora Lucero del Carmen Félix Rosado, toda vez que no se determinó con precisión cuál es la función específica que la servidora debía cumplir y lo más relevante, para no afectar el principio de tipicidad, de qué manera las presuntas normas vulneradas guardan relación con los hechos imputados, a fin de individualizar las funciones y responsabilidades de la misma, con lo cual se afecta plenamente 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 y superior jerárquico del Jefe Zonal, 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 el artículo 9 del Manual de Operaciones de los Órganos Desconcentrados de la Sunarp - MOP aprobado por Resolución N° 155-2022-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 LPAG;

Que, en la misma línea, a través del Informe N° 069-2023-SUNARP/STPAD, la Secretaría Técnica del PAD de la Sede Central, ha opinado que corresponde declarar la nulidad de oficio del acto de inicio materializado en la Resolución N° 475-2022-SUNARP/ZRN°X/JEF, al haberse incurrido en la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10 del TUO LPAG;

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 Gerencia General y la Oficina de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Nulidad de oficio

Declarar, de oficio, la nulidad de la Resolución Jefatural N° 475-2022-SUNARP/ZRN°X/JEF de fecha 27 de diciembre de 2022, mediante la cual se dispuso iniciar procedimiento administrativo disciplinario a la servidora Lucero del Carmen Félix Rosado, 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° X - Sede Cusco.

Artículo 3.- Notificación y deslinde de responsabilidad

Derivar el expediente administrativo a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de Zona Registral N° X - Sede Cusco, a fin de que se encargue de notificar a la investigada Lucero del Carmen Félix Rosado y realice las acciones correspondientes para deslindar responsabilidad por la declaración de nulidad efectuada mediante la presente Resolución, en aplicación del inciso 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG.

Regístrese, comuníquese y publíquese en el portal institucional.

**Firmado digitalmente
ARMANDO MIGUEL SUBAUSTE BRACESCO
Superintendente Nacional
Sede Central - SUNARP**