



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL  
GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE  
RECURSOS HUMANOS

24 AGO. 2010

RECIBIDO

Firma: 11:45 Hora: Rosam

**INFORME LEGAL N° 244-2010-SERVIR/GG-OAJ**

A : **BEATRIZ ROBLES CAHUAS**  
Gerente de Políticas de Gestión de Recursos Humanos

De : **MANUEL MESONES CASTELO**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Consulta de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos respecto de la competencia del Tribunal del Servicio Civil

Referencia : Oficio N° 0219-2010-SUNARP/GL-SG

Descriptor : Competencia del Tribunal del Servicio Civil  
Procedimiento administrativo disciplinario de los registradores públicos

Fecha : Lima, 24 AGO 2010



Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual el Gerente General de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, solicita se absuelva la consulta respecto a la competencia del Tribunal del Servicio Civil para conocer en segunda instancia procedimientos administrativos disciplinarios contra registradores públicos por el ejercicio de su función registral, así como de los martilleros y verificadores públicos. Sobre el particular manifiesto lo siguiente:

**I Antecedentes y base legal**

1.1 La Ley N° 26366 – Ley que crea el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos,<sup>1</sup> respecto de las sanciones administrativas y regímenes, en los artículos 7, 8 y 9 establece lo siguiente:

*"Artículo 7.-El órgano rector de cada registro, en primera instancia, y la Superintendencia, en última instancia administrativa, aplican las sanciones administrativas a los registradores públicos, conforme se determine en el estatuto.*

*Artículo 8.- Los Registradores Públicos nombrados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley están comprendidos dentro del régimen laboral de la actividad privada.*

<sup>1</sup> Publicada el 16 de octubre de 1994.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

*Artículo 9.- Los trabajadores contratados por cada Registro a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, están comprendidos dentro del régimen laboral de la actividad privada."*

1.2 Por su parte, el Estatuto de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos aprobado mediante Resolución Suprema N° 135-2002-JUS, precisa respecto del régimen disciplinario de los registradores públicos lo siguiente:

*"Artículo 43.- De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 26366, el régimen disciplinario y de cese de los Registradores Públicos se sujeta a las siguientes reglas:*

*a) El Jefe de la Zona Registral respectiva en primera instancia y el Superintendente Nacional en última instancia, aplican las sanciones de carácter administrativo a los Registradores Públicos.*

*b) Es de aplicación lo establecido en el Decreto Legislativo N° 276, normas conexas, complementarias y reglamentarias para los Registradores Públicos comprendidos en el régimen laboral de los servidores públicos.*

*c) Es de aplicación lo establecido en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, normas conexas, complementarias y reglamentarias así como cualquier otra norma aplicable al régimen laboral de la actividad privada para los Registradores Públicos comprendidos en dicho régimen que cometan faltas de carácter estrictamente laboral. En estos casos, no resulta aplicable el principio de doble instancia administrativa.*

*d) En el caso que los Registradores Públicos incurran en las faltas administrativas establecidas en el artículo 44 del presente Estatuto serán aplicables las normas que regulan la responsabilidad administrativa de las autoridades y personal al servicio de la administración pública establecidas en la Ley N° 27444, así como sus normas conexas, complementarias o reglamentarias."*

1.3 Mediante Decreto Legislativo N° 1023 se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR,<sup>2</sup> rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, y conforme lo estableciendo el artículo 3, se encuentran sujetas al Sistema todas las entidades de la administración pública señaladas en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28175 – Ley Marco del Empleo Público.<sup>3</sup> Excepto

<sup>2</sup> Publicada el 21 de junio de 2008

<sup>3</sup> "Artículo III.- *Ámbito de aplicación*

*La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del empleo público. Para efectos de la presente Ley son entidades de la administración pública:*

- 1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.*
- 2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder. (subrayado agregado)*
- 3. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica.*
- 4. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.*
- 5. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, y del Servicio Diplomático de la República, la Carrera Judicial y la correspondiente al Ministerio Público.

- 1.4 El literal h) del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1023, establece como una de las funciones de SERVIR, opinar sobre las materias de su competencia; las cuales están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión de las relaciones humanas y la resolución de controversias, entre otras, emita de manera progresiva SERVIR.

## II. Análisis

### De la competencia de SERVIR

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del servicio civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al servicio civil, entre otras, emita de manera progresiva SERVIR.

Siendo SERVIR un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, no puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales de cada entidad.

En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; por lo tanto, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

### Del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

- 2.2 Previamente cabe indicar que la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en su artículo 43 define a los Sistemas como los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los

---

6. Los organismos constitucionales autónomos.

*En el caso de los funcionarios públicos y empleados de confianza, esta norma se aplicará cuando corresponda según la naturaleza de sus labores.*

*No están comprendidos en la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. Su personal civil se rige por la presente Ley en lo que corresponda, salvo disposición contraria de sus respectivas leyes orgánicas.*

*Los trabajadores sujetos a regímenes especiales se regulan por la presente norma y en el caso de las particularidades en la prestación de su servicio por sus leyes específicas”.*





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

niveles de Gobierno; identificando asimismo dos clases de Sistemas: i) Los Funcionales<sup>4</sup> y ii) Los Administrativos<sup>5</sup>.

Asimismo, en el artículo 44 de la precitada Ley se señala que los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, la cual dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito.

- 2.3 Sobre el particular, conforme el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1023, el ámbito del Sistema comprende: a) La planificación de políticas de recursos humanos, b) La organización del trabajo y su distribución, c) La gestión del empleo, d) La gestión del rendimiento, e) La gestión de la compensación, f) La gestión del desarrollo y la capacitación, g) La gestión de las relaciones humanas, y h) La resolución de controversias.



Asimismo, conforme al artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023, el Tribunal del Servicio Civil es un órgano integrante de SERVIR que conoce recursos de apelación en las siguientes materias y constituye última instancia administrativa:

- a) Acceso al servicio civil.
- b) Pago de retribuciones.
- c) Evaluación y progresión en la carrera.
- d) Régimen disciplinario.
- e) Terminación de la relación de trabajo.

- 2.4 De lo señalado precedentemente se desprende que actualmente existe un órgano colegiado, dependiente de SERVIR pero con autonomía técnica, que tiene a cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las entidades y las personas a su servicio al interior de las mismas.

Como se puede apreciar, el Tribunal del Servicio Civil ente independiente y especializado se encarga de resolver, no sólo los recursos de apelación contra las sanciones de suspensión, inhabilitación, despido y destitución, sino contra

---

<sup>4</sup>Los cuales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

<sup>5</sup>Los cuales tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

cualquier acto emitido por las entidades respecto al régimen disciplinario, acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera y pago de retribuciones.

2.5 Ahora bien, teniendo en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1023, ha sido publicado posteriormente, en aplicación de lo establecido en el artículo I del Título Preliminar del Código Civil, en el sentido que la derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla; consideramos que lo regulado en el artículo 7 de la Ley N° 26366 y 43 del Estatuto de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, específicamente lo referido a que el Superintendente Nacional constituye última instancia en la aplicación de las sanciones de carácter administrativo a los Registradores Públicos, han quedado sin efecto, respecto a las personas que se encuentran bajo el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

2.6 De otro lado, cabe precisar que SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planifica y formula las políticas nacionales del Sistema, entre otras, en materia de gestión de los recursos humanos en el servicio civil.

Dichas políticas en principio, de acuerdo con lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023, abarcan a **regímenes** de carrera y **formas de contratación** de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, excluyendo expresamente a los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú, del Servicio Diplomático de la República, de la Carrera Judicial y del Ministerio Público; mientras que en el caso de las empresas del Estado sujetas al ámbito de competencia del Fondo de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, restringe su competencia.

Asimismo, y, aun cuando la diversidad de regímenes y formas de contratación genera consecuencias jurídicas distintas, encontramos que el ejercicio de **FUNCIÓN PÚBLICA INSERTADO EN LA ORGANIZACIÓN DE UNA ENTIDAD** es el elemento común que parte del Sistema de Recursos Humanos del Estado, y en consecuencia, SERVIR se encuentre facultada para gestionarlos.

Entendemos que *“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

*En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.”<sup>6</sup>*

En efecto, no necesariamente toda aquella persona que se vincula con alguna entidad de la Administración Pública, si bien puede desempeñar función pública directa o indirectamente, lo hace para realizar actividades que son propias o funcionalmente inherentes a dicho organismo. Por consiguiente, sólo aquellas personas que se inserten orgánica o funcionalmente en la estructura de la entidad se encontrarán bajo el ámbito del Sistema.

Cabe mencionar que por definición la Gestión de Recursos Humanos, implica el conjunto de actividades que ponen en funcionamiento, desarrollan y movilizan a las personas que una entidad necesita para realizar sus objetivos, que de acuerdo a ley tiene asignados.

En ese orden de ideas, corresponde a cada entidad evaluar, en este caso a SUNARP, si los martilleros o cualquier otro personal que le presta servicios cumplen con las condiciones indicadas o por quien es el competente para resolver casos concretos.

Sin embargo, lo que el análisis de los párrafos anteriores permite concluir es que, para que una persona se encuentre dentro del ámbito de SERVIR y en consecuencia acceder en apelación al Tribunal del Servicio Civil, es verificar si la función que cumple:

- a) Es función pública
- b) Ejerce dicha función bajo alguna de las formas de contratación de personas que usa el estado
- c) Dicha persona se encuentra insertada en la organización de la entidad.
- d) Sobre el recaerían las políticas de planificación de políticas de recursos humanos, la organización del trabajo la gestión del rendimiento, la gestión del desarrollo y la capacitación, entre otros a los que alude el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1023.

Si los martilleros o cualquier otra persona, no cumple alguna de las condiciones antes indicadas por realizar una función puntual que luego de realizada concluye su vinculación con la institución, entonces no se encontrará bajo el ámbito del sistema y del Tribunal del Servicio Civil.

<sup>6</sup> De acuerdo al concepto de Función Pública de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

### III. Conclusiones

3.1 SERVIR no es competente para opinar respecto a casos concretos o específicos.

3.2 Para delimitar qué personas vinculadas con el Estado se encuentra bajo el ámbito del Tribunal del Servicio Civil, cada entidad deberá evaluar si dicha persona ejerce una función pública insertada en la organización de la entidad, teniendo en cuenta lo expuesto en el numeral 2.6 del presente informe.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación de encontrarlo conforme y trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,

MANUEL MESONES CASTEL  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL



OAJ/MMC/tnr  
c/tnr/2010/Informes/Competencia del Tribunal respecto de los registradores públicos