



SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

ZONA REGISTRAL N° IV – SEDE IQUITOS

RESOLUCION JEFATURAL N° 036-2024-SUNARP/ZRIV/JEF

Iquitos, 01 de agosto de 2024.

VISTO:

El Informe N.º 0003-2024-SUNARP/ZRIV/JEF del 22 de julio de 2024, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil, se estableció un régimen único y exclusivo para las personas que presentan 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;

Que, desde el 14 de setiembre de 2014 se encuentra vigente el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el mismo que es aplicable a las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo 1057, que regula el Régimen Laboral especial de Contratación Administrativa de Servicios;

Que, mediante Decreto Supremo N° 04-2014-PCM se aprobó el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el cual contiene las normas sustantivas y procedimentales del Procedimiento Administrativo Disciplinario regido por la mencionada Ley;

ANTECEDENTES Y DOCUMENTOS QUE DIERON LUGAR AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Mediante Memorándum N°00142-2023-SUNARP/ZRIV-UA, de fecha 14 de febrero de 2023, el órgano instructor se avocó al conocimiento de la supuesta conducta infractora que habría cometido el servidor Tomas Edison Benites Quispe (en adelante, el investigado), quien labora bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, precisándose que la conducta infractora consistiría en lo siguiente:

“(…), y en relación al expediente de la referencia, hacer de conocimiento que mediante Resolución N°000312-2023-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el Tribunal del Servicio Civil ha declarado la NULIDAD de la Resolución de la Unidad Registral N°239-2022-SUNARP/ZRN°IV/UREG, del 10 de agosto de 2022, emitida por Jefatura de la Unidad Registral de la Zona Registral N°IV – Sede Iquitos de la SUNARP, por haberse vulnerado el principio de tipicidad y el deber de motivación, asimismo retrotraer el procedimiento administrativo al momento previo de la emisión de la Resolución N°239-2022-SUNARP/ZRN°IV/UREG”.

Es así que, la supuesta infracción se habría configurado al momento en que el servidor Tomás Edison Benites Quispe (en adelante el investigado) emitió la Resolución N°239-2022-SUNARP/ZRN°IV/UREG, acto que estaría inmerso en ilegalidad manifiesta.

Mediante la Carta N°00007-2023-SUNARP/ZRIV/JEF se inició procedimiento administrativo disciplinario al investigado, en el cual se le imputa la Falta prevista en el literal q) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, (en adelante, LSC), concordante con el artículo 100 de su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, (en adelante, Reglamento General de la LSC), al haber incurrido en la infracción establecida en el numeral 9 del apartado 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444 y se le otorga el plazo de cinco (5) días para que formule sus descargos.

Mediante Cartas N° 001-2023-TEBQ y N°002-2023-TEBQ el investigado formuló sus descargos.

HECHOS QUE DETERMINARON LA COMISION DE LA FALTA Y LOS MEDIOS PROBATORIOS EN QUE SE SUSTENTAN.

Habiendo determinado que la conducta infractora del investigado consistiría en la emisión de un acto administrativo que estaría inmerso en ilegalidad manifiesta.

A fin de contar con mayores elementos para realizar la precalificación de la presunta falta, mediante el Memorándum N°00015-2023-SUNARP/ZRIV/UA/STPAD, de fecha 11 de mayo de 2023, la Secretaria Técnica solicitó al investigado que *“(…), agradeceré sirva formular sus descargo que estime pertinente, respecto a la Resolución No 000312-2023-SERVIR/TSC-SEGUNDA SALA del Tribunal del Servicio Civil; dado que se declaró nula una resolución expedida por su persona cuando desempeñaba el cargo de Jefe de la Unidad Registral de la Zona Registral N°IV-Sede Iquitos (…)”.*

Posteriormente, mediante el Memorandum N°00016-2023-SUNARP/ZRIV/UA/STPAD, de fecha 19 de mayo de 2023, la Secretaria Técnica reiteró al investigado que, *“No obstante, debido al vencimiento del plazo otorgado y no habiendo presentado comentario alguno, se considera pertinente notificarle nuevamente la Resolución No 000312-2023-SERVIR/TSC-SEGUNDA SALA del Tribunal del Servicio Civil y solicitarle los comentarios que estime pertinente (...)”*.

Es así que, con el Informe N°91-2023-SUNARP/ZRN°IV-UREG, de fecha 23 de mayo de 2023, el servidor Tomas Edison Benites Quispe, da respuesta al Informe N°00016-2023-SUNARP/ZRIV/UA/STPAD, de fecha 19 de mayo de 2023, indicando lo siguiente en su // ANALISIS: “(...)

“2.2. Como lo señale en los antecedentes (numeral 1.1.), en adición a las tareas que ya tenía conforme al puesto de confianza que ostentaba, se me encargo asumir la función de órgano sancionador, en el procedimiento administrativo disciplinario seguido contra el servidor sin vínculo laboral, Jordy Navarro Cáceres”.

“2.3. Ahora bien, quien ejerce la labor de órgano sancionador, cuenta con una serie de tareas principales, las cuales estarán respaldadas por el apoyo brindado por parte del secretario técnico, durante todo el procedimiento, quien deberá documentarla actividad probatoria, elaborar el proyecto de resolución, entre otras de conformidad con el numeral 8.2 de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC”.

“2.4. Con relación a lo señalado precedentemente, quiero expresar que en el momento que se me requirió emitir pronunciamiento (numeral 1.2.), no conté con el apoyo del secretario técnico para desempeñar mis funciones como órgano sancionador eficientemente, esto se corrobora porque no se me proporciono el proyecto de resolución para el caso en concreto”.

III CONCLUSIONES:

“3.3. Finalmente, a mi juicio, la Segunda Sala de Servir tiene una valoración distinta, respecto a la argumentación desarrollada en la Resolución emitida en su momento cuando me desempeñe como Jefe de Unidad Registral, puesto que, en la resolución de unidad registral cuestionada, se citaron los hechos que comprueban la negligencia, de conformidad con el artículo 85, literal d) “negligencia en el desempeño de sus funciones de la Ley del Servicio Civil”.

Según expuso el investigado, la resolución de la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil se trataría de una valoración distinta de su argumentación, agregando además que no habría contado con el apoyo de la secretaria técnica de los procedimientos administrativos disciplinarios.

Mediante el Informe N°00035-2023-SUNARP/ZRIV/UA/STPAD, de fecha 21 de agosto de 2023, solicitaron informe a la ex secretaria técnica, en el que pone de conocimiento sobre lo mencionado por el servidor Tomas Edison Benites Quispe, lo siguiente: “(...), quiero expresar que en el momento que se me requirió emitir pronunciamiento (numeral 1.2.), no conté con el apoyo del secretario técnico para desempeñar mis funciones como órgano sancionador eficientemente, esto se corrobora porque no se me proporciono el proyecto de resolución para

el caso en concreto”, ante ello solicita informe a la ex secretaria técnica de acuerdo al siguiente detalle “en su calidad de secretaria técnica en aquel momento, agradeceré sirva a informar respecto a lo mencionado en el párrafo anterior por el servidor, (...).”

En ese orden, con Carta N° 00001-2023-SUNARP/ZRIV/UAJ, de fecha 22 de agosto de 2023, la ex secretaria técnica Melisa Yalta Pinedo da respuesta al Informe N°00035-2023-SUNARP/ZRIV/UA/STPAD, de fecha 21 de agosto de 2023, en el que indica lo siguiente:

“Al respecto, debo señalar que la Secretaria Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios al ser únicamente un apoyo a las autoridades del PAD, carece de capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes, de conformidad al artículo 92 de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil. Asimismo, la Directiva señala que la función, asistencia o apoyo de la Secretaría Técnica abarca la revisión, evaluación y análisis de los documentos, descargos y/o medios de prueba ofrecidos por el o los imputados en un PAD, a efectos de que con pleno conocimiento del contenido de los expedientes administrativos disciplinarios, tal como determina el artículo 92 de la LSC, pueda proponer la fundamentación de los informes de los órganos instructores y sancionadores, quienes finalmente deciden adoptar o no dicha propuesta, en tanto que, como reitero, el Secretario Técnico no tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes”.

“Bajo ese extremo, debo manifestar que con fecha 10 de junio de 2021 mediante correo electrónico institucional envié al servidor, Tomas Edison Benites Quispe proyecto de Resolución de sanción, carta de notificación de sanción, carta de respuesta a servidor en caso haga uso de la palabra mediante informe oral, el Reglamento de la Ley 30057 y la Directiva del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador para un mejor entendimiento, a razón que actuaba como órgano sancionador, y correspondía emitir resolución de sanción a interponer al servidor Jordy Navarro Cáceres. En dicho proyecto, en calidad de Secretaria Técnica, propuse la suspensión sin goce de remuneraciones por el periodo de un (1) mes, tal es así que dio por agradecido la remisión del correo. (adjunto correo institucional)”.

“Por lo tanto, al hacer referencia de no contar con el apoyo para desempeñar mis funciones como órgano sancionador eficientemente, puede evidenciarse que la suscrita emitió los proyectos y dependía del órgano sancionador apartarse o hacerlo suyo, resultando lo señalado una forma de tratar de justificar la falta de motivación y los principios de proporcionalidad y razonabilidad de la emisión de su resolución, conforme lo señaló el Tribunal del Servicio Civil”.

De lo antes actuado, se puede verificar que la ex Secretaria Técnica, servidora Melissa Yalta Pinedo brindó apoyo al señor Tomás Edison Benites Quispe, cuando éste en su condición de órgano sancionador lo solicitó, conforme se aprecia del correo electrónico fecha 10 de junio de 2021 mediante; sin embargo, cuando el servidor volvió actuar como órgano sancionado este no solicitó apoyo alguno a la mencionada secretaria técnica, por

lo que se podría afirmar que el investigado actuó consciente y deliberadamente sin el apoyo que ahora manifiesta no haber tenido.

Por tanto, se debe tener en consideración lo señalado en el literal b) del artículo 106 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, concordante con el numeral 17.1 de la Directiva N.º 02-2015-SERVIR/GPGSC, que establece que la fase sancionadora del procedimiento administrativo disciplinario se encuentra a cargo del Órgano Sancionador y comprende desde la recepción del informe del órgano instructor, hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de una sanción o la que determina la declaración de no a lugar, disponiendo, en este último caso, el archivo del procedimiento.

Así, se puede apreciar que, el investigado en su condición de Órgano Sancionador, era el responsable de la fase sancionadora del procedimiento administrativo disciplinario iniciado al señor JORDY NAVARRO CÁCERES, por lo que, al emitir la Resolución de la Unidad Registral N° 239-2022-SUNARP/ZRNºIV/UREG, tenía la responsabilidad de emitir dicho acto en consonancia con el ordenamiento jurídico, sin embargo, la declaración de nulidad por parte del Tribunal del Servicio Civil evidencia que soslayo la normativa y no se trata de una distinta valoración, dado que se evidencia la transgresión de los principios de tipicidad y el deber de motivación.

Así, para efectos de acreditar los vicios advertidos por el Tribunal del Servicio Civil, entre éstos, la vulneración de los principios de tipicidad y debida motivación, corresponde remitirnos al *Resolución de la Unidad Registral N° 239-2022-SUNARP/ZRNºIV/UREG*, en el que se advierte que el investigado en su condición de órgano sancionador solo hizo una descripción de los hechos y la conducta infractora atribuida, más no se evidencia que se desarrolla de cómo la conducta infractora atribuida se adecúa y/o subsume en la infracción de negligencia de funciones imputada.

Al respecto, una de las garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, es la sujeción al principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 248º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 27444. Este principio prescribe que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

Por su parte, el Tribunal de Servicio Civil ha precisado de manera uniforme que el principio de tipicidad exige, cuando menos: *“(iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.*

Asimismo, cabe resaltar que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del

debido procedimiento administrativo, considerándose como una de las garantías del debido procedimiento la debida motivación. Sobre el particular, el artículo 6 del TUO la Ley N° 27444 señala que la motivación deberá 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.

En tal sentido, conforme lo advertido por la Segunda Sala del Tribunal de Servicio Civil, así como el análisis efectuado, se verifica que, desde el momento de la determinación de la responsabilidad administrativa realizada por el investigado, en su condición de órgano sancionador, vulneró los principios de tipicidad y debida motivación, al no haber realizado una correcta operación de subsunción ni expresado los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecuaba al supuesto previsto como negligencia de funciones.

Sobre el deslinde de responsabilidades producto de la nulidad de un procedimiento administrativo disciplinario, en el Informe Técnico N° 875-2019-SERVIR/GPGSC, del 14 de junio de 2019, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio, estableció lo siguiente:

“(...)

2.10 Ahora bien, de acuerdo al numeral 3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, se ha establecido lo siguiente:

Artículo 11.- Instancia competencia para declarar la nulidad

(...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva **la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta**, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

(...)

2.11 De este modo, la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios será la encargada de realizar las investigaciones pertinentes sobre si se ha configurado alguna falta o infracción por parte de la autoridad de primera instancia que emitió el acto con vicio de nulidad. De ser así, emitirá el correspondiente informe de precalificación recomendando el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario (...).”

Sobre el particular, el profesor MORÓN URBINA ha señalado lo siguiente: “Por ello, la reforma de la LPAG ha establecido (en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG), que la acción de deslinde será necesaria en los casos en que la nulidad sea consecuencia de advertir una ilegalidad manifiesta” y no frente a cualquier tipo de vicio en el procedimiento o en el acto”.

Ahora bien, respecto de la definición de ilegalidad, CABANELLAS DE TORRES precisa lo siguiente: “Infracción de ley prohibitiva. | Incumplimiento de ley imperativa. | Illegitimidad.

| *Abuso exceso*". Asimismo, el mismo autor respecto de la definición de manifiesto precisa que este concepto implica siguiente: "*Evidente, indudable, patente. | Claro. | Descubierto. | Innegable. | Visible. (v. **Frutos manifiestos, Injurias manifiestas, Nulidad Manifiesta.**)*".

Como es de verse, en cuanto se declara la nulidad de un acto administrativo, la Secretaría Técnica se encuentra facultada para realizar el deslinde de responsabilidad sobre aquellos servidores que participaron en la emisión del acto inválido solo si se advirtiese una ilegalidad manifiesta, la cual debe ser entendida, conforme a lo señalado por el autor antes citado, como aquella que sea apreciable porque trasgreda de modo evidente, indudable, patente, claro, descubierto, innegable y visible una norma.

En el presente, el vicio advertido por el Tribunal del Servicio Civil se trataría de una ilegalidad manifiesta, toda vez que, el investigado al emitir la *Resolución de la Unidad Registral N° 239-2022-SUNARP/ZRN°IV/UREG* vulneró el principio de tipicidad y el deber de motivación.

Sobre el particular, el numeral 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444, precisa que: "*Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo (...), en caso de: (...) 9. Incurrir en ilegalidad manifiesta. (...)*",

Por tales circunstancias, existen indicios suficientes para concluir que el investigado, en su condición de Órgano Sancionador, habría incurrido en ilegalidad manifiesta, en el trámite del procedimiento administrativo disciplinario iniciado al señor Jordy Navarro Cáceres que estuvo a su cargo en la etapa sancionadora.

Por tanto, el investigado habría incurrido en la falta tipificada en el literal q) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, (en adelante, LSC), concordante con el artículo 100 de su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, (en adelante, Reglamento General de la LSC), al haber incurrido en la infracción establecida en el numeral 9 del apartado 261.1 del artículo 261 del TUO de la Ley N° 27444.

Que, finalmente se concluye que, en su condición de Órgano Sancionador, al momento de ejercer la facultad sancionadora a través de la suscripción de la Resolución de la Unidad Registral N°239-2022-SUNARP/ZRN°IV/UREG, no realizó una correcta operación de subsunción, ni expresó los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado al señor JORDY NAVARRO CÁCERES, se adecuaba al supuesto previsto como falta de negligencia de funciones, lo que generó un vicio en el procedimiento administrativo disciplinario que trajo como consecuencia su nulidad, por haberse vulnerado los principios de tipicidad y el deber de motivación;

Que, mediante correo electrónico dirigido a la UA - área Personal de la Zona IV-Sede Iquitos, se requirió informe escalafonario del servidor Tomas Edison Benites Quispe, a fin de identificar el acto administrativo que dispuso el encargo en la condición de funciones como Jefe de la Unidad Registral la ZR N°IV – Sede Iquitos.

NORMA JURIDICA VULNERADA:

- **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**

“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:

(...)

q) Las demás que señale la ley.”

- **Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General)**

“Artículo 100. - Falta por incumplimiento de la Ley N° 27444 y de la Ley N° 27815

También constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria aquellas previstas en los artículos 11.3, 12.3, 14.3, 36.2, 38.2, 48 numerales 4 y 7, 49, 55.12, 91.2, 143.1, 143.2, 146, 153.4, 174.1, 182.4, 188.4, 233.3 y 239 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y en las previstas en la Ley N° 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales del presente título”.

Cabe precisar que, el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución de Sala Plena N° 006-2020-SERVIR/TSC del 26 de junio de 2020¹, estableció con carácter vinculante lo siguiente:

“48. Al respecto, el artículo 85° de la Ley N° 30057 establece un catálogo de faltas disciplinarias pasibles de ser sancionadas, según su gravedad, con suspensión o destitución, entre las cuales se encuentra el literal q) que establece como falta: “Las demás que señale la ley”. Esta norma no prevé propiamente una conducta típica sino constituye una cláusula de remisión a través de la cual se puede subsumir como falta pasible de suspensión o destitución en el régimen del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, aquella conducta prevista como tal en otros cuerpos normativos con rango de ley. Así, por ejemplo, a través del mencionado literal se podrá remitir a las faltas previstas en la Ley N° 27815, el TUO de la Ley N° 27444, entre otras normas con rango de Ley que califique como falta una determinada conducta”.

Por consiguiente, de conformidad con el citado precedente, el investigado habría incurrido en la siguiente infracción al TUO de la Ley N° 27444 (vigente a la fecha de los hechos), derivada de la presunta falta regulada en el literal q) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil:

- **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 261. - Faltas administrativas

¹ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2020.

261.1 Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de:

(...)

9. Incurrir en ilegalidad manifiesta”

FUNDAMENTACION DE LAS RAZONES POR LAS QUE SE ARCHIVA. ANALISIS DE LOS DOCUMENTOS Y EN GENERAL DE LOS MEDIOS PROBATORIOS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA DECISIÓN.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales se encuentran previstos en el artículo 200 de la Constitución Política del Perú, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha señalado:

“(...) el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (...)”.

Asimismo, dicho colegiado manifestó que el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia en la actuación de la administración pública, *“(...) debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas”.*²

Por su parte, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, así como el numeral 3 del artículo 248 de la citada norma³ recogen el Principio de Razonabilidad, como

² Fundamento 11 de la Sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC

³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°006-2017-JUS**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios general del derecho administrativo.

(...)

a. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”

(...)

Artículo 248°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;

un principio del procedimiento administrativo, por el cual las decisiones de la autoridad administrativa cuando impongan sanciones o establezcan restricciones, entre otros, deben efectuarse manteniendo la debida proporción entre estas y el incumplimiento calificado como infracción, debiéndose tener en cuenta los medios a emplear y los fines públicos a ser tutelados.

En el presente caso, se tiene que, al momento de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario al investigado, se estableció como presunta sanción a imponerle la medida disciplinaria de suspensión **sin goce de remuneraciones; por consiguiente, a juicio de esta autoridad, corresponde efectuar el análisis de los criterios establecidos en la norma, para determinar si correspondería aplicar dicha sanción o si existen circunstancias que ameritaría atenuar.**

De tal modo, de conformidad con el precedente administrativo sobre los criterios de graduación de las sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la LSC, establecidos mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC⁴, corresponde analizar la concurrencia de los siguientes criterios señalados en la LSC, el RGLSC y el TUO de la Ley N° 27444:

a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“34. Este criterio tiene que ver con la afectación que ha ocasionado la conducta constitutiva de falta disciplinaria en los intereses generales o en los bienes jurídicamente protegidos. El interés general puede entenderse como aquello que atañe a todos los miembros de una sociedad como la salud, educación, seguridad, entre otros (...).

36. El bien jurídico protegido, en cambio, se refiere a aquello que la falta disciplinaria está destinada a proteger, vale decir, se tipifica la falta disciplinaria como tal precisamente para proteger jurídicamente un bien cuya vulneración se pretende evitar mediante la amenaza de la imposición de una sanción”.

Sobre el particular, se puede sostener que si bien la conducta del investigado está relacionada con la ilegalidad manifiesta de un acto emitido, dicha conducta se supone la afectación al bien jurídico relacionado con el correcto funcionamiento de administración; no obstante, dicha afectación no trasciende al interés general o con las actividades de la entidad, sino que incide en un procedimiento administrativo disciplinario instaurado al señor Jordi Cáceres Navarro ha sido reanudado y que, si bien se declaró la nulidad, la entidad aún cuenta con la posibilidad de ejercer su

c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

d) El perjuicio económico causado;

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

⁴ Pu0blicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 19 de diciembre de 2021.

potestad sancionadora de manera adecuada; por tal motivo, la conducta es mínimamente reprochable.

b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “38. *Este criterio tiene que ver con las conductas que asume el servidor investigado o procesado respecto a la falta que ha cometido, así con la finalidad de ocultarla y, de esa manera, impedir su descubrimiento, puede destruir, alterar, suprimir, borrar documentación, imágenes, videos u otra información que se encuentre relacionada con el esclarecimiento de los hechos, puede también proporcionar información falsa o inexacta a fin de inducir a error a las autoridades. (...)*
41. *De igual modo, cabe precisar que no debe confundirse este criterio con las alegaciones que pueda realizar el servidor o ex servidor en ejercicio de su derecho de defensa, ya sea porque niega la comisión de los hechos o porque niega la comisión de las faltas. Tales alegaciones son manifestaciones del ejercicio de un derecho por lo que no pueden ser consideradas como acciones obstruccionistas destinadas a impedir el descubrimiento de la falta como las anteriormente detalladas”.*

Sobre el particular, no obran en el expediente documentos que den cuenta de ocultamiento de comisión de la falta por parte del investigado.

c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “42. *Este criterio de graduación de la sanción involucra dos aspectos que tienen que ver con las condiciones del servidor en cuanto al grado de jerarquía de su cargo y la especialidad de sus funciones. Respecto al grado de jerarquía, (...) existe un deber de dar un buen ejemplo a los subordinados. (...).*
44. *Por tanto, se justifica la intensificación de la gravedad de la sanción cuando el servidor que ostenta cierto grado de jerarquía incurre en una falta disciplinaria pues se produce el derrumbamiento del modelo a seguir que debía representar ante sus subordinados. Desde luego, a esto cabe agregar también que en razón de las labores directivas, de toma de decisiones, de guía, o de liderazgo, la gravedad de su responsabilidad es mayor respecto a aquellos servidores que no realizan tales labores.*
45. *Por otra parte, en lo concerniente a la especialidad, se entiende que el servidor debe guardar cierta experiencia y conocimiento por la práctica reiterada en el tiempo de determinadas funciones que le dotan de cierta experticia. (...).* 46. *En este sentido, se requiere evaluar por un lado que el servidor cuente con especialidad en determinadas funciones o materias, ya sea por razón de su*

experiencia en la ejecución de estas o por sus conocimientos sobre estas; pero ello no basta, sino que por otro lado se requiere que el contexto, área o ámbito, en el que se ha desarrollado la falta, guarde relación con la especialidad que supuestamente ostenta el servidor”.

Con relación a este criterio, se debe resaltar que, conforme lo manifestado por el investigado, no contaba con el grado de especialidad y conocimiento sobre temas sancionadores y/o disciplinarios, situación que disminuye la intensidad del reproche de la conducta incurrida.

d) Las circunstancias en que se comete la infracción

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N.º 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“48. Este criterio tiene que ver con circunstancias externas que no forman parte de los elementos constitutivos de la configuración de la falta, es decir son circunstancias que rodean al hecho infractor y, de cierto modo, hacen que su producción sea más o menos tolerable. Por consiguiente, los elementos que forman parte de la configuración de la falta no pueden ser considerados, al mismo tiempo, como una circunstancia en la que se comete la infracción, ya que esta última si bien puede influir en la comisión de la falta es externa a sus elementos constitutivos”.

Las circunstancias en la que se cometió la falta, no está relacionada con el cumplimiento de sus funciones inherente al cargo como Jefe de Unidad Registral (cargo desempeñado al momento de cometer la falta), sino que se trata de una tarea adicional no relacionada con sus funciones, y respecto de la cual, el investigado no contaba con el conocimiento suficiente.

e) La concurrencia de varias faltas

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N.º 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“50. Este criterio resulta aplicable cuando el servidor con un solo hecho ha dado lugar a varias faltas (curso ideal) o cuando ha incurrido en varios hechos que, al mismo tiempo, dan lugar a varias faltas (curso real) y todos ellos han sido imputados en el mismo procedimiento administrativo disciplinario, en tal supuesto la concurrencia de las faltas será considerada como una agravante. Se presenta así en este criterio una agravación por la pluralidad de la comisión de faltas disciplinarias.

En el presente caso, no concurre esta condición, dado que no se acredita la concurrencia de varias faltas.

f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “53. *Este criterio de graduación de sanción tiene que ver con el número de servidores que intervienen en la comisión de la falta, considerándose que existe pluralidad en la medida que intervenga más de uno. En este sentido, se considera que es mayor el efecto transgresor del adecuado funcionamiento de la Administración Pública cuando intervienen dos o más servidores en la comisión de la falta, lo que justifica la imposición de una sanción de mayor gravedad.*
54. *En esa línea, para considerar la participación plural de los agentes como una circunstancia agravante, se requiere por un lado que tales agentes tengan la condición de servidores o ex servidores, según sea el caso; sin embargo, no se puede considerar que existe pluralidad cuando interviene un servidor y un particular, ya que este criterio únicamente hace alusión a servidores. Por otro lado, se requiere que la participación o intervención plural se produzca en el momento de la comisión de la falta, no antes ni después”.*

En el presente caso, de los actuados se identifica al investigado como el único responsable de la comisión de la falta administrativa disciplinaria imputada.

g) La reincidencia en la comisión de la falta

Sobre este criterio de graduación, el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “66. *Por tanto, dado que para evaluar la configuración de la reincidencia se atiende a la sanción precedente que tuviese el servidor por la comisión de la misma falta, si dicha sanción precedente ya ha sido objeto de rehabilitación automática no podría ser considerada para otorgar la condición de reincidente al servidor”.*

De los antecedentes correspondiente al investigado no es reincidente en la comisión de la falta imputada.

h) La continuidad en la comisión de la falta

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “67. *Este criterio de graduación de sanción hace referencia a la forma continuada en que se comete una falta, mediante la repetición de varios hechos consecutivos en el tiempo que, si bien cada uno de ellos podría constituir individualmente una infracción, forman parte de la unidad de acción ideada por el infractor. La agravación de la sanción se justifica precisamente por la pluralidad de acciones mantenidas en el tiempo por el infractor, lo que acrecienta el efecto transgresor de su conducta”.*

En el presente caso, no se evidencia que la conducta del investigado fuera continua en el tiempo.

i) El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “70. *Este criterio aplica en aquellos casos en que exista un “enriquecimiento obtenido por el infractor como consecuencia de la infracción cometida. (...)*
72. *El beneficio, sin embargo, no necesariamente tiene que ser económico, sino que también puede comprender cualquier otra situación que represente una mejora para el servidor (como por ejemplo acceder a un ascenso). Debe precisarse además que, en la medida que este criterio podría agravar la sanción y por la forma en que ha sido recogido en la Ley N° 30057, el beneficio no puede ser potencial, es decir, no se considera el beneficio que podría eventualmente haber obtenido el servidor, sino que el beneficio debe haber sido efectivamente obtenido, aun cuando después sea devuelto o se renuncie a él.*
73. *En este punto, corresponde mencionar que en aquellas faltas disciplinarias cuyos supuestos de hecho contemplen el beneficio ilícitamente obtenido como un elemento de configuración de la falta, no cabe que luego dicho beneficio sea considerado también como un criterio de graduación que agrave la sanción, ya que no constituye una circunstancia que intensifique el efecto transgresor de la conducta, sino que forma parte de la conducta propiamente dicha”.*

En el presente caso, no se encuentra acreditado que el investigado hubiera obtenido algún beneficio ilícito como consecuencia de la falta cometida

j) Naturaleza de la infracción:

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

- “75. (...) En cuanto a la Naturaleza de la infracción, Jacques Petit sostiene que la gravedad de la infracción se aprecia con relación al objetivo perseguido por la sanción; de igual modo, la gravedad de la sanción es apreciada en función del objetivo perseguido, es decir, del interés protegido, de manera que debe existir un vínculo entre la naturaleza de la sanción y la naturaleza de la infracción. Así, por ejemplo no reviste la misma gravedad el incumplimiento del horario de trabajo que un acto de hostigamiento sexual pues en este último supuesto existen bienes jurídicos de mayor valía como la salud física y mental, la integridad, la dignidad y en algunos casos la indemnidad de las personas.
76. *Por tanto, existen hechos infractores que por su propia naturaleza son más graves que otros, por lo que deberá evaluarse el injusto que engloba el hecho infractor, es decir, su contenido lesivo propiamente dicho”.*

La conducta infractora se cometía en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario, el cual solo afecta al servidor investigado (señor Jordi Navarro Cáceres), vale decir no afecta intereses generales que agraven la naturaleza de la sanción.

k) Antecedentes del servidor:

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“77. En lo que concierne a los Antecedentes del servidor, este criterio se refiere a que debe evaluarse tanto los méritos como los deméritos del servidor incorporados a su legajo personal. En otras palabras, debe evaluarse, la conducta que haya tenido el servidor durante el tiempo de prestación de servicios en la entidad, desde cartas o resoluciones de reconocimientos o felicitaciones hasta las sanciones impuestas por la comisión de distintas faltas disciplinarias (reiterancia) y siempre que dichas sanciones no hayan sido objeto de rehabilitación (...)”

De los antecedentes del servidor, se aprecia que el investigado no registra méritos ni deméritos.

l) Subsanación voluntaria:

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“78. De igual modo, en el artículo 103° del Reglamento General de la Ley N° 30057, se prevé el criterio de graduación de sanción referido a la Subsanación voluntaria, este criterio atenuante de la sanción aplica cuando el servidor remedia o repara el daño causado, de manera voluntaria, sin que medie requerimiento previo alguno, y con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento administrativo disciplinario. No obstante, para aquellos hechos infractores cuya gravedad ocasione la insostenibilidad del vínculo laboral, aun si mediase algún tipo de subsanación, esta no podría ser considerada como un atenuante en razón a que la trascendencia negativa del hecho impediría que el servidor continúe prestando servicios. Además, para poder aplicar este criterio como atenuante, deberá evaluarse si el hecho constitutivo de falta disciplinaria es pasible de ser subsanado. En esa línea, es importante tener presente que para poder remediar o reparar el daño causado, el hecho infractor debe material y jurídicamente permitir tales acciones, ya que de lo contrario no cabría subsanación alguna.

En el caso particular, se verifica que el investigado si bien es cierto no subsana la falta, también es cierto que, la nulidad de la misma le corresponde a la instancia superior, más aun cuando desempeñaba una función adicional a sus funciones principales como registrador registral, configurándose de alguna manera causal atenuante por subsanación voluntaria.

m) Intencionalidad en la conducta del infractor:

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“85. De esta forma, al momento de graduar la sanción a imponer por la comisión de una falta disciplinaria, podrá evaluarse si el servidor o ex servidor ha actuado intencionalmente, esto es, si ha actuado con conciencia al ejecutar el hecho conociendo que el mismo constituye falta disciplinaria, y con voluntad al haber decidido ejecutar el supuesto de hecho tipificado como falta disciplinaria.”

En el presente caso, no se verifica indicios de intencionalidad en la actuación del investigado.

n) Reconocimiento de responsabilidad:

Sobre este criterio de graduación el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC ha precisado que:

“87. El reconocimiento de la responsabilidad como atenuante es un criterio que se funda en el sometimiento voluntario del infractor a asumir la comisión del hecho infractor y las consecuencias que de este se derivan. Es decir, el servidor asume que ha incurrido en un acto contrario al ordenamiento jurídico y en mérito a ello está dispuesto a acatar la sanción que se le imponga porque se reconoce como culpable. Así, a diferencia de aquellos servidores que obstaculizan o impiden el descubrimiento de la falta, aquellos que sí reconocen su responsabilidad podrían recibir una sanción menor. (...)

89. Por tanto, para poder aplicar el criterio de reconocimiento de responsabilidad como atenuante se deberá evaluar, por un lado, que una vez iniciado el procedimiento administrativo disciplinario el servidor reconozca su responsabilidad de forma expresa y por escrito; y, por otro lado, que la gravedad del hecho infractor no amerite el rompimiento del vínculo laboral pues si así fuera no cabría aplicar esta atenuante.”

En el presente se advierte que el investigado, manifestó reiteradamente que no tenía el conocimiento ni la especialización en materia disciplinaria, por lo que denota el reconocimiento de la responsabilidad.

En tal sentido, valorando los principios **de razonabilidad y proporcionalidad**, así como, los criterios de graduación de la sanción señalados en el artículo 87 de la LSC, este Órgano Instructor colige que, si bien la conducta del investigado acarrea cierto grado de responsabilidad, se advierte que concurren criterios que denotan un grado de reprochabilidad mínimo que no reviste gravedad; en tal sentido, resulta pertinente dictar una medida para prevenir situaciones similares, por lo que correspondería imponer la sanción de amonestación verbal, la misma que se encuentra regulada en el literal a) del artículo 88 de la LSC, y en aplicación estricta del Informe Técnico N° 00904-2022-SERVIR-GPGSC – análisis 2.14 y 2.15- corresponde el archivamiento del presente Procedimiento Administrativo Disciplinario;

De conformidad con el literal z) de artículo 72 del Manual de Operaciones de los Órganos Desconcentrados de la Sunarp, aprobado con Resolución N.º 155-2022- SUNARP/SN; Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; y estando a las atribuciones conferidas mediante Resolución de Resolución Jefatural N°071-2023-SUNARP/SN;

SE RESUELVE:

Artículo Único. - archivar.

Archivar, el Procedimiento Administrativo Disciplinario iniciado contra Tomas Edison Benites Quispe, por no haberse configurado la falta que amerite sanción de suspensión o destitución.

Regístrese y comuníquese,

**Firmado digitalmente
JUAN JOSÉ CASTRO ARÉVALO
Jefe Zonal
Zona Registral N° IV –Sede Iquitos
SUNARP**