

UNIVERSIDAD PERUANA DE LAS AMÉRICAS



ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Procedimiento Administrativo Disciplinario en la UGEL 05, 2021

PARA OPTAR AL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

Autor:

Elvis Máximo Alvarez Torres

<https://orcid.org/0000-0002-8691-4633>

Asesor:

Dr. Pantigozo Loayza Marco Hernán

<https://orcid.org/0000-0001-6616-0689>

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

DERECHO PENAL, CIVIL Y CORPORATIVO

Lima – Perú

Enero 2022

Resumen

Uno de los más graves problemas existentes en la gestión pública corresponden a equilibrar la productividad de cada trabajador en su grado jerárquico institucional otorgándosele asimismo las prerrogativas y atribuciones correspondientes; en ese sentido, existe en cada institución pública dos instrumentos de gran potencial como son: el reglamento interno; documento normativo emanado por los miembros de la institución de forma equilibrada y democrática y; el manual de régimen disciplinario, documento normativo formulado y emitido por las oficinas de control y supervisión para regular el comportamiento de los integrantes de la institución en el caso de faltas leves que no ameriten una investigación administrativo Sancionador.

La gestión institucional, es dirigida por el máximo representante de la institución el mismo que tiene la obligación de buscar la máxima productividad posible de cada uno de sus efectivos; la presente investigación busca conocer las características y la función utilitaria del procedimiento administrativo disciplinario dentro de la estructura organizacional y su aporte en la productividad de cada uno de sus componentes y cuanto coadyuva en mejorar los resultados finales.

Es importante entender que, las personas no funcionan a garrotes y que es mucho mejor el consenso democrático entre empleado y empleador; en ese sentido, en casi todos los casos no es necesario el uso del procedimiento administrativo disciplinario sino, sobre todo, un diálogo y consenso entre las partes en vista que una sanción por más leve que sea redunde en el comportamiento de todo el personal, más aun cuando en algunos casos, el incumplimiento de algunas actividades no necesariamente implica la responsabilidad del encargado sino los recursos necesarios para su cumplimiento así como la eficiente cadena

productiva que ocurra de la manera correcta. Desde el punto de vista judicial, legal y administrativo existe un aislamiento completo, de tal manera que, los abogados y asesores jurídicos encargados de redactar los procedimientos administrativos disciplinarios desconocen el funcionamiento del sistema y diseñan su estructura programática analizando las posibilidades ideales del funcionamiento del sistema de manera óptima, desconociendo los hechos diferenciados que ocurren en cada situación administrativa, por lo que, la norma debe existir pero únicamente como un aviso preventivo ante las dificultades del funcionario que no pueda utilizar adecuadamente sus estrategias de motivación para el logro de resultados.

Palabras clave.- Procedimiento administrativo disciplinario, Productividad institucional, sanciones por faltas leves.

Abstract

One of the most serious problems in public management corresponds to balancing the productivity of each worker at his institutional hierarchical level, also granting him the corresponding prerogatives and attributions; In this sense, there are two instruments of great potential in each public institution, such as: internal regulations; normative document issued by the members of the institution in a balanced and democratic way and; the disciplinary regime manual, a normative document issued by the control and supervision offices to regulate the behavior of the members of the institution in the case of minor offenses that do not warrant an administrative disciplinary investigation.

Institutional management is directed by the highest representative of the institution, the same one who has the obligation to seek the maximum possible productivity from each of his staff; This research seeks to know the characteristics and the utilitarian function of the disciplinary administrative procedure within the organizational structure and its contribution to the productivity of each of its components and how much it contributes to improving the final results.

It is important to understand that people do not work with sticks and that the democratic consensus between employee and employer is much better; In this sense, in almost all cases it is not necessary to use the disciplinary administrative procedure but, above all, a dialogue and consensus between the parties, since a penalty, no matter how slight, results in the behavior of all personnel, plus even though in some cases, the non-compliance of some activities does not necessarily imply the responsibility of the person in charge, but rather the necessary resources for its fulfillment as well as the efficient production chain that occurs in the correct way. From the judicial, legal and administrative point of view, there is complete isolation, in such a way that the lawyers and legal advisers in charge of drafting disciplinary

administrative procedures are unaware of the operation of the system and design its programmatic structure, analyzing the ideal possibilities of the operation of the system. optimally, ignoring the differentiated events that occur in each administrative situation, therefore, the rule must exist but only as a preventive notice to the difficulties of the official who cannot adequately use his motivational strategies to achieve results.

Keywords.- Administrative disciplinary procedure, Institutional productivity, sanctions for minor offenses.

Tabla de contenidos

1.	Introducción.....	1
2.	Antecedentes Nacionales e Internacionales.....	2
2.1.	Nacionales.....	2
2.2.	Internacionales.....	3
3.	Desarrollo del tema.....	5
3.1.	Base Doctrinal.....	5
3.2.	Legislación.....	7
3.3.	Jurisprudencia.....	8
3.4.	Tratados.....	8
4.	Conclusiones.....	9
5.	Aportes de la Investigación.....	10
6.	Recomendaciones.....	11
7.	Referencias bibliográficas.....	12

1. Introducción

En los ocho años que el suscrito ha laborado como funcionario público en la institución educativa: Cetpro “Micaela Bastidas” dependiente de la UGEL 05 Ministerio de Educación se ha observado (2012-2019) que se encuentra vigente el procedimiento administrativo disciplinario utilizado para sancionar al personal de la institución educativa que incumple con sus funciones y específicamente no cumple con las disposiciones emanadas por la máxima autoridad del institución que corresponde al cargo de director.

En ese sentido, también se ha observado que, en las instituciones castrenses este procedimiento se encuentra totalmente institucionalizado y existe una estructura jerárquica que se debe cumplir rigurosamente bajo responsabilidad de la sanción correspondiente. A diferencia de la institución educativa así como las instituciones castrenses, el suscrito como funcionario público nunca ha utilizado el instrumento administrativo disciplinario como forma de lograr resultados administrativos en vista que existe lo que denominamos un espíritu de cuerpo y al ser una institución con una estructura horizontal inmediatamente se reúnen las comisiones ya sea a docentes o administrativas para tomar represalias contra el director realizando denuncias muchas veces sin sentido ante la UGEL 05 provocando con eso generar un desmedro en la autoridad del director. Realizando las consultas con los diferentes directores se da el caso de que existen las mismas situaciones en el cual el director no asume su prerrogativa de realizar las sanciones correspondientes porque se reconoce como que el director está actuando como juez y parte en los hechos

la presente investigación busca identificar la razones de la no aplicación del procedimiento administrativo disciplinario y cuáles serían los pasos para su cumplimiento en vista que es una normativa totalmente vigente.

2. Antecedentes Nacionales e Internacionales

2.1.Nacionales

Arescurenaga (2016) en su tesis concluye que, el procedimiento administrativo disciplinario de la Inspectoría General de la PNP está siendo incorrectamente ejecutado o implementado, debido a que la normatividad permite la intromisión de funciones entre las etapas del proceso, los mismos que deberían ser independientes y, asimismo debe contar con una alta discrecionalidad e interpretación. Esta normatividad resulta poco precisa, que provoca una interpretación unilateral del personal a cargo y provoca vicios en el procedimiento, esto obedece al poco conocimiento de las normas, así como la falta de capacitaciones que recibe el personal a cargo de las etapas de investigación. Por otro lado, la falta de recursos materiales, es una necesidad que es cubierta por el personal policial, pero esta situación retrasa el cumplimiento de los plazos establecidos, dándose el caso que en muchas ocasiones no se cumple con ellos, una situación que refleja el poco conocimiento del procedimiento y de los derechos protegidos de los presuntos infractores.

Bustamante (2016) en su Tesis concluye que casi la mitad de los encuestados, están completamente de acuerdo con las normas que regulan el derecho, ya sea para privilegiar la individualidad o la seguridad social. Dependiendo de las respuestas respecto a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa de los trabajadores públicos del Estado, las respuestas reflejan desconocimiento que tienen los servidores y profesionales públicos. Solo el 31% conoce las sanciones administrativas por faltas disciplinarias; en relación a las impugnaciones o recursos administrativos, las respuestas fueron positivas, ya que el 75% de los encuestados manifestó que si conocen. El 12% de los encuestados conoce la clasificación de los servidores públicos

de acuerdo a la Ley N° 28175, demostrando nuevamente que los servidores públicos desconocen temas sustantivos, a sus derechos, deberes y obligaciones. Más de la mitad de los encuestados no sabe absolutamente nada sobre los principios de la potestad sancionadora de la entidad pública. El tercio de los encuestados sabe respecto a la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establecen las leyes especiales. Solo el 18% de los encuestados sabe el plazo para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057 y su Reglamento. Los encuestados no tienen conocimiento que la resolución que pone fin al procedimiento sancionador es emitida por el Tribunal del Servicio Civil.

2.2.Internacionales

Vargas (2015) presenta su investigación de tipo sociológico debido a que considera los componentes sociales e indaga la validez de los componentes teóricos de la realidad y sobretodo en la instrumentalización de los procedimientos de responsabilidad disciplinaria del Poder Judicial del Estado de México enfocándose en la base del empirismo y con el auxilio del método empírico analítico donde la investigación sirvió para el encuadre de este tipo de derechos, la investigación partió de una base empírica que tiene su materialización y concluye que es indispensable la incorporación de procedimientos sumarios guiados por los principios jurídicos de materia penal, la jurisdiccionalización del Régimen de Responsabilidades Disciplinarias y la solución de los procedimientos disciplinarios en el Poder Judicial.

Palacios (2013) en su tesis concluye que, la mejor manera de tratar la mala conducta policial, es prevenirla gracias a métodos apropiados de selección y formación de personal, a cambios frecuentes, así como a la elaboración de directrices claras y

precisas en lo que respecta a las relaciones entre los uniformados. Es por esto que a más de las reformas que se plantean como necesarias e inmediatas en el reglamento disciplinario, también es necesario, que exista un verdadero control interno, fundamentado en dos razones: la primera, partiendo del supuesto que una policía democrática debe aceptar necesariamente cualquier tipo de supervisión. Pues bien, tal aceptación será tanto más fácil y completa, cuando los policías consideren que dicho mecanismo de control, manipulado por sus colegas y superiores, forma parte integrante del servicio. La segunda, porque cualquier organismo de vigilancia exterior a la policía podrá remplazar difícilmente a los numerosos niveles jerárquicos de control existentes. Pienso que un verdadero control interno, debe reunir teóricamente, cierto número de condiciones: ser eficaz e imparcial, aplicarse mediante un procedimiento rápido y riguroso, aunque protector de los derechos de los policías, a quienes se les debe garantizar la posibilidad de ser escuchados y debidamente representados, prever sanciones proporcionales a la falta cometida; y sobre todo permitir que las quejas de los ciudadanos sean encaminadas correctamente a las autoridades competentes; circunstancias que nunca se ejecutan en la actualidad, generando esto una permanente violación a los derechos fundamentales.

3. Desarrollo del tema

3.1. Base Doctrinal

Definiciones

El Procedimiento Administrativo Disciplinario corresponde a una “*Serie de actuaciones concatenadas que tiene por fin determinar la existencia de faltas al servicio e incumplimientos de los deberes por parte de los servidores públicos*” (p. 50).

Asimismo, es una “*actividad administrativa emanada de la potestad punitiva (Ius Puniendi) y sancionatoria disciplinaria del Estado frente a los servidores públicos, quienes intervienen en el procedimiento como sujetos pasivos*” (Quispe, 2013).

Fundamentos doctrinales

La competencia corresponde a un conjunto de funciones que un agente puede ejercer; así la “competencia” establece las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo. La competencia de los organismos administrativos debe ser expresa y debe emanar de una norma atributiva donde la ley establece la competencia respectiva. Asimismo, en cumplimiento de su rol de desarrollo legal, las normas administrativas se habilitan para reglamentar las competencias (Morón Urbina, 2011). Tomando en cuenta su relevancia para el desarrollo de la gestión pública, la competencia siempre será de carácter restringido, donde solo podrán adoptarse decisiones válidas en asuntos atribuidos en forma expresa y clara, quedando excluida cualquier alegación de competencia administrativa adquirida vía prórroga, por consentimiento del administrado, asignada por extensión o por aplicación analógica (Cassagne, 1998). Sin embargo, la doctrina desarrolla el concepto de competencia implícita, entendida como la facultad que desarrolla un

órgano necesario para el cumplimiento de sus funciones o resolver sus objetivos atribuidos por otras normas de manera explícita (Morón Urbina, 2011).

El artículo 61° de la Ley N° 27444, señala la potestad de la Administración para estructurar sus servicios con carácter discrecional dentro del marco legal; donde “dicha potestad de organizarse se reconoce para dos líneas de acción: ejecución de tareas materiales internas para cumplir sus objetivos y distribuir las atribuciones que se encuentren comprendidas en la competencia” (Esteve Pardo, 2014, p.72 tomado de Bartra, 2017). El artículo 63° de la mencionada ley reafirma el carácter inalienable de la competencia administrativa, dejando en claro que no basta establecer que solo mediante una norma con rango de ley se puede asignar funciones, sino también es imprescindible disponer que del mismo modo únicamente mediante ley se pueda alinear esta competencia; En tal contexto, se prohíbe que las propias entidades y autoridades puedan renunciar a la titularidad de una competencia administrativa; salvo que exista un mandato legal expreso o un mandato judicial firme en un caso concreto que impidan ejercer una atribución.

Características de la competencia,

Cassagne (2010) establece algunas características de la competencia: (a) Objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal sobre el principio de la especialidad. (b) Obligatoria, en cuanto el órgano no tenga atribuida la libertad de escoger el contenido de la decisión o el momento para dictarla. (c) Improrrogable, en cuanto a la circunstancia al hallarse establecida en interés público por una norma estatal. (d) Irrenunciable, porque se ejecuta debido a la pertenencia al órgano o cargo y no a la persona física que lo integra (p. 48);

La competencia por razón de grado

Referida a la posición que ocupa un órgano dentro del orden jerárquico de la administración considerando que al ser la competencia improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa, salvo los casos de admisibilidad de la avocación y delegación. (Dromi, 1973, p.281); un vicio de incompetencia por “razón de grado” se produce cuando ha sido legítimamente conferida pero el órgano se excede en dos supuestos: Cuando el órgano inferior ejerce la competencia del superior; y cuando el órgano superior ejerce competencia del inferior. Lo más frecuente es que la ilegitimidad se produce por la intervención del superior invadiendo la facultad del inferior, aunque la fuerza de la relación jerárquica hace a veces innecesario recurrir a la formalidad del dictado del acto, bastando generalmente indicar al inferior como resolverlo. (Gordillo, 1995, p.349)

3.2.Legislación

Ley General de Educación Ley N° 28044. Emisión: 28 Jul. 2003

Ley N° 27815 Ley del código de ética de la función pública. Emisión: 12 Ago. 2002;

http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf

Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial Emisión: 24 Nov. 2012, 25 Nov. 2012.

RVM 09-2021-MINEDU del 24-03-2021 Procedimiento Administrativo Disciplinario para docentes: *“Disposiciones que regulan la investigación y el proceso administrativo disciplinario para profesores, en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial”, (Vigente);*

3.3. Jurisprudencia

Jurisprudencia Constitucional: Derecho al debido proceso/ Procedimiento Administrativo; Resolución: N. ° 08957-2006-PA/TC; del 27/06/2007; caso: Orlando Alburquerque Jiménez.- El debido proceso en sede administrativa importa un conjunto de derechos y principios que forman parte de un contenido mínimo, y que constituyen las garantías indispensables con las que cuenta el administrado frente a la Administración (FJ 8-10).

Jurisprudencia Constitucional: Derecho al debido proceso/ Procedimiento Administrativo; Resolución N 08105-2005-PA/TC; del 09/05/2007; Caso: Lizardo Emiliano Suárez Franco. No en todos los procedimientos administrativos se titulariza el derecho al debido procedimiento, su observancia no se plantea en términos abstractos, sino en función de la naturaleza del procedimiento, teniendo en cuenta el grado de afectación de los resultados –el acto administrativo– ocasione en los derechos e intereses del particular o del administrado (FJ 8-9).

3.4. Tratados

Constitución Política del Perú.- En el Capítulo II: De los tratados, en su Art. 55 especifica que: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional” otorgando así a los tratados como carácter constitucional.

D. S. N° 031-2007-RE, Adecuan las normas nacionales para el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la reserva peruana suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 y entró en vigencia el 27 de enero de 1980.

4. Conclusiones

1. El Procedimiento Administrativo Disciplinario regula el comportamiento y la productividad de un empleado dentro de una institución pública el mismo que es ejercido por la máxima autoridad de la institución pública en circunstancias que sea necesaria la aplicación de la disciplina hacia un servidor específico por una falta leve o medianamente grave que no amerite una investigación administrativa disciplinaria.
2. En la mayoría de los casos, pese a tener la competencia suficiente, la máxima autoridad de la institución pública prefiere el diálogo y consenso entre el funcionario público y el trabajador que ha cometido la falta en vista que las acciones sancionadoras redundan en todo el equipo de trabajo y provocan dificultades en la productividad institucional.
3. La utilización del procedimiento administrativo disciplinario en una institución únicamente implica la incapacidad del funcionario público para buscar soluciones alternativas que no perjudiquen al trabajador en vista que cualquier acto administrativo disciplinario genera un registro de por vida que va a dañar el legajo del empleado público.
4. Generalmente, el procedimiento administrativo disciplinario ha sido diseñado por un equipo jurídico que desconoce los procesos administrativos en etapa de ejecución y presuponen faltas o incumplimientos en situaciones en que existen diversos factores intrínsecos y extrínsecos o dificultades en la cadena productiva que imposibilitan la ejecución del acto administrativo por parte del servidor, en vista que el desarrollo de la normatividad vigente se han construido en situaciones ideales y estandarizadas cuando cada acto administrativo debe tener un carácter especial y diferenciado.

5. Aportes de la Investigación

1. El principal aporte de la presente investigación, guarda relación con la necesidad de establecer parámetros individualizados para la aplicación del procedimiento administrativo, en vista que, el acto administrativo es variable, dependiendo del contexto estructural del sistema administrativo: por ejemplo, remitir un documento mediante el sistema de mesa de partes cuando hay dificultades con el enlace de datos impide la ejecución del acto administrativo
2. La situación de pandemia, ha creado una serie de impedimentos que obstaculizan el cumplimiento de los actos administrativos que no puedan trasladarse a la vía remota perjudicando al usuario final que no recibe la respuesta a su petición administrativa por dificultades del encargado al no contar con conectividad en su domicilio no siendo posible la ejecución del procedimiento administrativo disciplinario por dificultades ajenas al servidor público.
3. Otro de los problemas que impiden la ejecución del procedimiento administrativo disciplinario corresponden a los cuellos de botella que implican el cumplimiento sucesivo por parte de un equipo de trabajo, buscándose la responsabilidad en el personal que cuenta con el proceso administrativo sin verificar la secuencia completa.
4. Uno de los casos más repetitivos corresponde a buscar la responsabilidad del empleado público en situaciones donde se utiliza equipamiento que puede sufrir daños por el tiempo de uso de tal manera que se hace responsable del daño del equipo tecnológico de la institución a la última persona que ha utilizado el equipo sin entender el tema de la obsolescencia tecnológica

6. Recomendaciones

1. Se recomienda el uso del Procedimiento Administrativo Disciplinario únicamente en situaciones extremas donde el servidor público trata de escapar de las responsabilidades perjudicando toda la estructura organizativa y desequilibrando la autoridad del funcionario público; debiendo para ello haber pasado las etapas de reprimenda personal y las reincidencias que causado mucho daño a toda la estructura del sistema.
2. Flexibilizar las acciones de control y supervisión en situaciones críticas como la que estamos viviendo en estos momentos como consecuencia de la pandemia del Covid-19, buscando las mejores estrategias para no perder la productividad administrativa que es de absoluta responsabilidad del funcionario público.
3. Entender que en toda estructura sistémica los actos administrativos son resultado de un procedimiento administrativo sucesivo, por lo que, la autoridad debe analizar no solamente el incumplimiento del acto administrativo si no que, es vital el análisis de la secuencialidad del procedimiento administrativo en el tiempo para identificar al verdadero causante del problema.
4. De la misma manera que el reglamento interno estructurado para cada institución evaluándose la problemática interna y especializada de cada organización mediante una situación de consenso democrático, debería apuntarse en ese sentido, la estructuración del procedimiento o administrativo disciplinario Asia una estructura más democratizada donde se debe determinar que ítems son válidos en circunstancias específicas y que han sido consensuados con toda la comunidad administrativa.

7. Referencias bibliográficas

Arescurenaga Inchaústegui H. M. (2016) presenta su tesis “*Los problemas de los procedimientos administrativos disciplinarios en Inspectoría General PNP de Lima Metropolitana durante el año 2014*” para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública, Escuela de Posgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima – Perú.

Bartra Choclott, E. (2017) *La afectación del debido procedimiento por la aplicación del régimen de competencia disciplinaria previsto en la ley del servicio civil* tesis presentada para optar el grado académico de maestro en derecho del trabajo; Facultad de Derecho; Sección de Posgrado; Universidad San Martín de Porres; Lima – Perú, 2017.

Bustamante Arapa K. A. (2016) “*La reforma del servicio civil: La Infracción Administrativa Laboral - Un avance en el Procedimiento Administrativo Disciplinario y Sancionador en la Administración Pública*” para optar el Título Profesional de Abogado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional San Agustín, Arequipa-Perú.

Cassagne J.C. (2010) *La Transformación del procedimiento Administrativo y la LNPA* (Ley Nacional de Procedimiento Administrativo) Derecho PUCP.

Gordillo (2010) *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* Tomo 4: El Procedimiento Administrativo

Lazo Cordero K. A. & Macas Moreno P. R. (2018) *Propuesta de mejoras en Gestión Administrativa en la Empresa Modermueble S.A, en la ciudad de Guayaquil*; presentada como requisito para optar el título de ingeniería Comercial, Marzo 2018, Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad de Guayaquil, Guayaquil, Ecuador,

Ley del Servicio Civil, Ley 30057, 20136

Palacios López G. R. (2013) *Reforma al capítulo de las sanciones disciplinarias contempladas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional del Ecuador*; previa a la obtención del grado académico de Magíster en Derecho Procesal; Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas; sistema de posgrado; Guayaquil, Ecuador.

Quispe, E. M. (2013). *Procedimiento administrativo disciplinario* (6a ed.). Arequipa: Perú.

Uriol, J. F. (2014) *Utilización de Medios Probatorios en los Procedimientos Disciplinario en el Sector de Educación y su Afectación al Debido Procedimiento*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Trujillo, Perú.

Vargas Mercado, T. (2018) *Influencia de la apertura de procesos administrativos disciplinarios en la mejora continua y competitividad profesional e institucional en la UGEL San Román, año 2015*; tesis para optar el grado académico de Administración y gerencia educativa, Maestría en educación, Escuela de posgrado, Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, Juliaca – Perú.

Vidalón Dañobeytia, F. W. (2009) Régimen sancionador para mineros informales que no

culminen en el proceso de formalización minera integral al año 2020; Escuela Académico Profesional de Derecho; Facultad de Derecho; Universidad Continental; Huancayo, Perú.