



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO



TESIS

EL CUMPLIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS EN LA MUNICIPALIDAD
PROVINCIAL DE PUNO

PRESENTADA POR:

MARÍA TERESA FLORES GUILLÉN

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO CIVIL

PUNO, PERÚ

2019



DEDICATORIA

Mi tesis la dedico con todo mi amor a mi padre que en vida fue Félix Guillermo Flores Viamont y mi señora madre quien me acompaña María Auxiliadora Guillen Ricalde, quienes, con su ejemplo, orientación, guía y amor, han forjado en mí una persona de retos.

A mi amado hijo Pablo Andrés Vásquez Flores, por ser mi motivación e inspiración para superarme cada día, y lograr mis metas planteadas.

A mis hermanos Rocio Marcy, Ronald Guillermo y Carlos Alberto Flores Guillen y a mi familia Pablo Ricardo Vasquez Del Castillo, gracias por todo su apoyo.



AGRADECIMIENTOS

- A Dios por la fortaleza y voluntad que me diste para terminar esta carrera y por haberme permitido terminar éste proyecto satisfactoriamente para lograr sentirme plena.
- A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas carrera de Derecho por brindarme su enseñanza y llevar a cabo la ejecución de esta investigación.
- A mi asesor, Dr. Boris Espezua Salmon por su apoyo, en todo mi proyecto de investigación.



ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE TABLAS	v
ÍNDICE DE ANEXOS	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Marco teórico	2
1.1.1. Administración Pública	2
1.1.2. Fundamentos de la función pública	3
1.1.3. El Estado	4
1.1.4. Carrera administrativa	5
1.1.5. Faltas administrativas	6
1.1.6. El procedimiento administrativo disciplinario	10
1.1.8. Derecho comparado	21
1.2. Antecedentes	24
1.2.1. Internacionales	24
1.2.2. Nacionales	28
1.2.3. Local	32

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Identificación del problema	35
2.2. Enunciados del problema	36
2.2.1. Pregunta general	36
2.2.2. Preguntas específicas	36
2.3. Justificación	36
2.4. Objetivos	37



2.4.1. Objetivo general	37
2.4.2. Objetivos específicos	37
2.5. Hipótesis	38
2.5.1. Hipótesis general	38
2.5.2. Hipótesis específicas	38
CAPÍTULO III	
MATERIALES Y MÉTODOS	
3.1. Lugar de estudio	39
3.2. Población	39
3.3. Muestra	39
3.4. Método de investigación	39
3.5. Descripción detallada de métodos por objetivos específicos	41
3.2.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	42
CAPÍTULO IV	
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	
4.1. Función pública, funcionarios y servidores públicos	43
4.2. Responsabilidad administrativa	45
4.3. Responsabilidad administrativa de funcionarios y servidores públicos.	45
4.3.1. Procedimiento sancionador o disciplinario, según la ley N° 27444	47
4.3.2. Incumplimiento del debido proceso en procesos disciplinarios en la municipalidad provincial de Puno entre los años 2015 y 2017.	50
4.4. Desde la perspectiva descriptiva	52
CONCLUSIONES	54
RECOMENDACIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXOS	61

Puno, 30 de diciembre del 2019

ÁREA : Derecho Administrativo.
TEMA : El Debido Proceso Administrativo.
LÍNEA: Procedimiento administrativo Municipal.



ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
1. Operacionalización de variables por objetivos	41
2. Usuarios implicados en procesos disciplinarios de la MPP 2015 Y 2017	52
3. Funcionarios que fueron miembro de Comisiones de Procesos Disciplinarios	53



ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1. Guía de Observación	62
2. Cuestionario	63

RESUMEN

El presente trabajo de investigación titulado “EL CUMPLIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO”, viene a constituir una investigación: Cuantitativa, cuyo propósito será determinar si en nuestro actual sistema administrativo se cumple a cabalidad el debido proceso como principio básico para una justicia administrativa, partiendo de los casos administrativos llevados a cabo en la Municipalidad Provincial de Puno, con los fines que son compatibles con el Estado, si existe una adecuada eficacia de justicia del Derecho Administrativo.

El resultado de la presente investigación, nos permite identificar dentro de las variables de causas y efectos que existe falta de sustancialidad, eficacia, y buen diseño en las normas del Derecho administrativo, así como incumplimiento y hasta falta de voluntad en el apego al principio proceso del debido proceso en los casos disciplinarios que se ventilan en la Municipalidad Provincial de Puno, en el año 2015 lo que ocasiona negligencia, desidia, demora, burocracia, y por lo tanto ineficacia de sus fines. Ante ésta situación se plantea alternativas de solución que podrán implementarse de forma efectiva para mejorar el problema.

Palabras clave: Derecho administrativo, Derechos fundamentales, Idoneidad y eficacia, Normas administrativas, Labor de administradores, Principio del Debido proceso, Rol del Estado, Régimen disciplinario, Seguridad Jurídica.



ABSTRACT

The present research work entitled “THE COMPLIANCE WITH DUE PROCESS IN THE DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE PROVINCIAL MUNICIPALITY OF PUNO”, constitutes a investigation: quantitative, whose purpose will be to determine if our current administrative system is fully complied with due process as a basic principle for administrative justice, based on the administrative cases carried out in the Provincial Municipality of Puno, for purposes that are compatible with the State, if there is an adequate effectiveness of Administrative Law justice.

The result of the present investigation, allows us to identify within the variables of causes and effects that there is a lack of substantiality, effectiveness, and good design in the rules of administrative law, as well as non-compliance and even lack of will in the adherence to the process principle due process in disciplinary cases that are aired in the Provincial Municipality of Puno, in 2015 which causes negligence, neglect, delay, bureaucracy, and therefore ineffective of its purposes. Given this situation, there are alternative solutions that can be effectively implemented to improve the problem.

Keywords: Administrative law, Administrative rules Work of administrators, Disciplinary regime, Fundamental rights, Suitability and effectiveness, Principle of Due Process, Role of the State, Legal security.



INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de investigación se enmarca en señalar que existe en el marco del Derecho Administrativo, aspectos que no garantizan una adecuada justicia administrativa, y principalmente el hecho de tener que primar cierta desidia o “espíritu de cuerpo” cuando se trata de investigar y de sancionar a quienes dentro de una Institución cometen faltas disciplinarias, pero que por el compañerismo, reciben en la omisión o en la deliberación del proceso “beneficios” para que ni la investigación y por ende el castigo no sea tal.

Todos sabemos que los funcionarios, como los servidores administrativos representan al Estado, en su óptica de subsidiaridad, es decir que no se trata a qué institución uno represente sino, que en todas se trata que de por medio esta la Imagen del Estado, el que se pone en juego, y en caso donde las instituciones u órganos del estado no funcionen adecuadamente se pone en desprestigio al mismo Estado. Los servidores del Estado cumplen una labor de servicio al público, por lo tanto, es exigible que su conducta, así como sus conocimientos tengan que ser volcarse a este fin fundamental que es la atención al público, pero, que además implica llevarse bien en su ética laboral, así como en su interacción con los demás trabajadores.

Por lo tanto, en este trabajo nos proponemos mostrar a partir de la realidad laboral misma los problemas en el ámbito disciplinario que aquejan al Derecho, teniendo como delimitación La Municipalidad Provincial de Puno, del año 2015, los procesos disciplinarios instaurados y concluidos., ante el mismo que se propone alternativas de solución.

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Marco teórico

1.1.1. Administración Pública

Las actuales concepciones administrativas son la resultante de un proceso iniciado en los mismos albores de la humanidad y que ha venido evolucionando y adquiriendo sus propios perfiles a través de diferentes épocas y etapas.

Dicho proceso administrativo se inició como un hecho obligado cuando dos individuos tuvieron que coordinar sus esfuerzos para hacer algo que ninguno de ellos pudo hacer por sí solo y evolucionó hasta convertirse en un acto previa y cuidadosamente planificado y racional que permite alcanzar objetivos con los menores esfuerzos posibles y con las mayores satisfacciones para los individuos.

“El estudio histórico de esa evolución administrativa nos muestra los enfoques que tuvo esta ciencia en Egipto, China, Grecia y Roma, y la influencia que tuvieron ciertos procedimientos utilizados en esos lugares sobre algunas prácticas actuales en el campo, entre ellas de la organización funcional de los poderes del Estado” (Arteaga, 2002).

Se adquiere un mejor entendimiento de la transformación que tuvo la ciencia de la administración; ella viene a consolidarse en la Edad Contemporánea con los valiosos estudios de Woodrow Wilson.

Las teorías y experiencias de Fayol y Taylor (2000) marcaron una nueva etapa en la evolución de esa ciencia y la Administración Científica, que postularon ellos y continuaron sus discípulos viene a ser uno de los medios más efectivos para a

tecnificación de las industrias nacientes en el presente siglo; dicha tecnificación ha influido grandemente también en el desarrollo económico y el mejoramiento de muchos países por su aplicación en el sector público.

La Administración pública se encarga de la defensa del bien común y del interés general. No hay que ser un lince para reconocer en los términos bien común e interés general una clara dimensión social. No hay otra acepción posible que identificar bien común e interés general con la protección de la sociedad y, dentro de ella, con la preocupación por el bienestar de los ciudadanos más vulnerables, desprotegidos y menos afortunados. A mi entender bien común e interés general no son palabras huecas o abstractas, sino que implican decididamente defender, proteger y ayudar a la parte más frágil de la sociedad (Salinas, 2019).

Por otro lado Del Rio (2009) señala que la administración pública, es una de las manifestaciones del poder, que determina la actividad funcional de 19 los órganos del Estado en relación con el poder administrador, se presenta en tres niveles: nacional, regional y local, las actividades y el funcionamiento de la administración pública se conducen bajo los principios de eficiencia y eficacia, de manera que la gestión está dirigida al cumplimiento de los objetivos y las metas gubernamentales.

1.1.2. Fundamentos de la función pública

Tratar de la gestión pública y la administración pública, al margen de su origen y contenido político no permite tener una visión clara de su concepción, función, relevancia y perspectiva.

El Estado, reconocido como la organización política de una población para establecer reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo de la persona humana y la sociedad (Acosta, 1991). En consecuencia, la finalidad del Estado es lograr condiciones adecuadas de vida y bienestar para la población.

Si a ello añadimos que un elemento constitutivo del Estado es el poder que se ejerce a través de un gobierno, quien actúa y acciona mediante un conjunto de instituciones que ha originado el mismo Estado, en las cuales se sustenta, entonces surge la pregunta, de qué se sirven las instituciones estatales, conducidos por un gobierno en la representación del Estado, para actuar en función de los intereses

de la población, qué hace que su actuación sea ordenada, eficaz o no, y produzca resultados para los ciudadanos (Villar, 1972).

La repuesta es la administración o gestión pública, que viene a ser el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, el desempeño del Estado depende de la calidad y eficiencia de las políticas y el desempeño de la gestión pública. Sin políticas públicas responsables y sostenidas, o una gestión pública moderna, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social terminan afectadas, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la competitividad, el bienestar colectivo y la reducción de la pobreza.

Las administraciones públicas deben constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. Para ello las instituciones administrativas deben ser fortalecidas, no sólo por la importancia que tienen en sí mismas, sino porque su solidez es una condición necesaria para rentabilizar las inversiones en cualquier sector (Moron, 2003).

Sin embargo, es necesario diferenciar la actuación política del Estado producto del ejercicio del poder emanado de la voluntad popular en su beneficio, de la politización de las administraciones públicas y su "captura" por intereses particulares, que se traducen en fenómenos de clientelismo y amiguismo que son causa de ineficiencia, corrupción y distorsión de las intervenciones y políticas del Estado.

1.1.3. El Estado

Para tratar el tema de la Administración o Gestión Pública es necesario tener una idea de cómo la doctrina jurídica concibe al Estado. Dado que no es mi propósito tratar extensivamente el tema del Estado sino el de la Administración Pública, es suficiente saber que el Derecho reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones, de las cuales es responsable ante la ley. (Cumplimiento

de funciones y competencias, gestión financiera, etc.). “El Estado (y las instituciones que crea), se auto limita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad” (Alvarez, 2000).

El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. La actividad general del Estado, es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país y las establecidas en los acuerdos y convenios internacionales. El Estado, fue creado para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. Por consiguiente, el Estado tiene como fines generales:

- a) El equilibrio de las relaciones externas con otros Estados;
- b) El mantenimiento y preservación del orden interno, y;
- c) El desarrollo de la sociedad en todos sus ámbitos.

La actividad del Estado, está definido por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar a través de la estructura básica del Estado Peruano y a decir estos son: Gobiernos Regionales, Organismos Constitucionales, Poder Judicial, Poder Legislativo y Gobiernos Locales.

1.1.4. Carrera administrativa

La carrera administrativa conforma un sistema de administración de personal cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el ascenso y el acceso al servicio público.

Clases de Servidores Públicos

1. Empleados Públicos: Dentro de esta clasificación encontramos que se reúnen determinadas características:
 - a) Su ingreso es mediante nombramiento, es decir que su vinculación es legal y reglamentaria

- b) El ejercicio de la función está precedido de la posesión del cargo y por ende el régimen jurídico aplicable es la carrera administrativa
 - c) Acceden al cargo mediante concurso
 - d) Cumplen funciones establecidas con anterioridad
 - e) Pueden ser retirados por una labor no satisfactoria, por violar el régimen disciplinario
2. Trabajadores Oficiales: Para clasificar el trabajador oficial dentro la categoría de servidor público se debe observar:
- a) Que la actividad a realizada sea de construcción y sostenimiento de obras públicas o esté vinculado en una empresa comercial o industrial del Estado, a excepción de las actividades de dirección o confianza en esas entidades, las cuales determinarán en sus estatutos cuáles de ellas deben ser desempeñadas por empleados públicos.
 - b) Su vinculación es mediante contrato de trabajo, es decir que las cláusulas económicas y las prestaciones sociales son objeto de regulación en el contrato, y también son susceptibles de regulación por convención colectiva de la que hagan parte.
 - c) Las normas relativas al régimen de prestaciones sociales mínimas son objeto de regulación por parte del Congreso.
 - d) El régimen jurídico aplicable en principio se basa en el Código sustantivo del trabajo, es decir; está regido por el derecho común, pero junto a este régimen existen normas de derecho público como en el caso del régimen prestacional.
3. Miembros de las corporaciones Públicas: estos empleados son elegidos por voto popular, es el caso de los Congresistas, ediles, concejales etc. cuya vinculación se efectúa para un periodo fijo, y según el orden al que pertenezcan tienen un régimen propio aplicable.

1.1.5. Faltas administrativas

De acuerdo al Art. 239 de la ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incurren en faltas administrativas las autoridades y personal al servicio de las entidades de la Administración Pública, en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y por lo tanto son susceptibles de ser sancionados con

amonestación, suspensión sin goce de haber, cese temporal o destitución, de acuerdo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en los siguientes casos:

1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informaciones o expedir constancias sobre ellas.
2. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos.
3. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expediente solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo.
4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.
5. Ejecutar un acto que no se encuentre expedito para ello.
6. No comunicar dentro del término legal la causal de abstención en la cual se encuentre incurso.
7. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones.
8. Intimidar de alguna manera a quien desee plantear queja administrativa o contradecir sus decisiones.
9. Incurrir en ilegalidad manifiesta.
10. Difundir de cualquier modo o permitir el acceso a información confidencial.

Las correspondientes sanciones deberán ser impuestas previo procedimiento administrativo disciplinario que, en el caso del personal sujeto al régimen de la carrera administrativa, se ceñirá a las disposiciones legales vigentes sobre la materia (D.S. N° 005-90-PCM), debiendo aplicarse para los demás casos el procedimiento sancionador establecido en el artículo 235° de la Ley N° 27444, en lo que fuere pertinente.

1.1.5.1. ¿Quién es funcionario público para el derecho administrativo?

El contenido del concepto de funcionario público ha tenido un trato diferente según el área del Derecho que lo regula. Por ejemplo, en Derecho Administrativo se utiliza un concepto formal y restringido de este término, según lo dispuesto por

el artículo 40° de la Constitución y del artículo 2° de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa. Estas normas establecen una definición negativa de funcionario público (es decir, por exclusión). Esta definición ha sido elaborada para cumplir los objetivos de la regulación administrativa (Avanto, 2001).

Según Asua (1997), los funcionarios públicos, son aquellos que ostentan lo que en derecho penal denominamos “ámbito de dominio del bien jurídico”, son esas personas que se insertan en el organigrama de la Administración: de su actuación “desde dentro” depende la preservación o el perjuicio de ese bien jurídico.

En ese sentido, se trata de identificar a aquellos que tienen un especial dominio y cercanía al bien jurídico, el cual tienen a su merced y en situación de vulnerabilidad (Schuneman, 2004).

La definición adoptada por el artículo I de la Convención Interamericana Contra la Corrupción concretiza la existencia formal del funcionario público, pues engloba a aquellos que son seleccionados, designados o elegidos, pero no toman posesión del cargo y no ejercen formalmente la función pública, lo que constituye un instrumento legal de lucha contra la corrupción en aquellos supuestos donde los futuros funcionarios públicos cometen ilícitos penales o administrativos (Lizarraga, 2013).

El funcionario público es el agente más importante de la estructura jurídica estatal de un país. De acuerdo al Artículo 4 del Decreto Supremo N° 005- 90-PCM del 17 de enero de 1990, conocido como el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, se llama “funcionario público al ciudadano que es elegido o designado por autoridad competente, conforme al ordenamiento (legal, para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes públicos y los organismos con autonomía. Los cargos políticos y de confianza son los determinados por ley”. Aclaramos que todo “funcionario público” es elegido o designado. Son elegidos mediante el voto de los sufragantes siguientes: El Presidente y vice – presidentes de la República, los 120 Congresistas, los Presidentes Regionales y los alcaldes provinciales, distritales y regidores de los gobiernos locales. Estos funcionarios tienen poder estatal basados en el origen de su elección, por lo tanto, poseen y están encuadrados dentro del principio de legitimidad y el de legalidad. Y son funcionarios designados por autoridad competente todas las demás autoridades de

la Administración Pública, los cuales son cargos de confianza de quien detenta el poder político del gobierno y por lo tanto representan el *ius imperium* o poder del Estado. Estos funcionarios en el ejercicio de sus funciones deberán respetar estrictamente el ordenamiento jurídico del país (principio de legalidad) caso contrario incurrirán en responsabilidad administrativa, civil y penal, de acuerdo a la gravedad de sus actos u omisiones.

1. Requisitos y Características del Funcionario Público. Señala Rojas (1996) que existe consenso en la doctrina del derecho público y del derecho penal para considerar funcionario público a quien reúna los siguientes requisitos y notas características fundamentales:

- a) Que su ingreso a la función pública se haya producido por (1) disposición legal, (2) elección popular y (3) nombramiento o delegación hecha por autoridad competente. Dichas formas son alternativas.
- b) Haya existido investidura y asunción del cargo u oficio, previo juramento, generando a partir de entonces un marco pautado de deberes y roles especiales, a la vez que derechos y prerrogativas.
- 79 c) Exista continuidad en el ejercicio de la función, que necesariamente tiene que ser de naturaleza pública. Este requisito no hace alusión al tiempo de duración en el cargo, sino a que la función estatal sea continua, permanente, es decir, que no se trate de un funcionario sin función o con función esporádica. La existencia del funcionario supone la de la función u oficio bajo la cual éste tenga que adscribirse y actuar.
- d) Remuneración por el Estado y permanencia en el cargo, con excepción de los funcionarios honorarios (requisito no principal).
- e) Es característica del funcionario el hecho de que sus actos constituyan o expresen la voluntad estatal. La participación en las funciones públicas es desde luego el núcleo en torno al cual gira el concepto penal de funcionario público, siendo el “título” el límite que impedirá su dilatación sin sentido.
- f) El funcionario público debe tener, por definición, poder de decisión en el marco de su competencia y de acuerdo a su jerarquía y nivel. Este poder es interno y externo, según se lo vea en función al ámbito propio de su cargo u oficio, o según trascienda a la esfera civil. No todo funcionario tiene el mismo poder de decisión: existen unos con gran poder (mandatarios y autoridades) y otros con facultades decisorias más restringidas y menores.

Hay funcionarios de iure y funcionarios de facto, según se hallen legítimamente investidos de tal calidad o adolezcan de deficiencias o irregularidades en el título

que sustenta la calidad de funcionario público. Es funcionario de facto aquel que tiene irregular su investidura, de nacimiento o sobrevinida. En el primer caso debido a la no observancia de los requisitos legales exigidos para el cargo; en el segundo caso a consecuencia de cese, destitución, terminación (funcionario con plazo fijo de ejercicio) o abandono. En esta segunda hipótesis el funcionario ha perdido su calidad de “iure”, y donde el hecho de continuar ejerciendo funciones lo convierte en funcionario de facto, o en usurpador de facto, según que existan causas de interés funcional que justifiquen la permanencia en el cargo o si dicha permanencia no obedece más que al libre albedrío del agente. 80 en el Perú, - sostiene Rojas (1996) ocurre usualmente, que los funcionarios de facto son tolerados o propiciados por los gobiernos en situaciones difíciles o en estado de necesidad.

1.1.6. El procedimiento administrativo disciplinario

De acuerdo al Art. 163 y siguientes del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el servidor público que incurra en falta de carácter disciplinario, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a procedimiento administrativo disciplinario que no excederá de treinta (30) días hábiles improrrogables. El incumplimiento del plazo señalado configura falta de carácter disciplinario contenida en los incisos a) y d) del 88 Art. 28 de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Decreto Legislativo N° 276.

1. Principales características del Procedimiento Administrativo Disciplinario: De acuerdo al Artículo 163 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, las principales características son:

- a. El Procedimiento Administrativo Disciplinario debe ser escrito y sumario y estará a cargo de una Comisión de carácter permanente y cuyos integrantes son designados por resolución del titular de la entidad.
- b. La Comisión Permanente del Proceso Administrativo Disciplinario deberá estar constituido por tres (3) miembros titulares y tres (3) miembros suplentes.
- c. La Comisión Permanente será presidida por un funcionario designado por el titular de la entidad, y la integran además el jefe de personal y un servidor público de carrera, designado por los servidores públicos.
- d. Para el procedimiento de funcionarios se constituirá una Comisión Especial integrada por tres miembros acordes con la jerarquía del procesado.
- e. La Comisión Permanente del Proceso Administrativo Disciplinario tiene la facultad de calificar las denuncias y quejas

que le sean remitidas y pronunciarse sobre la procedencia de abrir o no el Procedimiento Administrativo Disciplinario. f. El Procedimiento Administrativo Disciplinario será instaurado por resolución del titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto. g. Debe notificarse al servidor procesado en forma personal o publicarse en el Diario Oficial "El Peruano" dentro del término de 72 horas, contadas a partir del día siguiente de la expedición de la resolución. h. El servidor procesado tiene derecho a presentar los descargos correspondientes y las pruebas que crea conveniente para su defensa, está será por escrito y tiene un plazo de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación. Se puede solicitar prórroga por 5 días hábiles más para aportar pruebas o hacer mejor su defensa. i. El servidor procesado puede hacer su defensa a través de un INFORME ORAL efectuado personalmente o por medio de un apoderado, para lo cual se señalará fecha y hora única. j. La Comisión Permanente del Proceso Administrativo Disciplinario después de las investigaciones del caso, elevará un INFORME al titular de la entidad, recomendado las sanciones que deban aplicarse al servidor procesado. k. El servidor procesado podrá ser puesto a disposición de la Oficina de Personal de la entidad, mientras se resuelve su proceso. l. El Procedimiento Administrativo Disciplinario deberá iniciarse en el plazo no mayor de un año contado a partir del momento en que la autoridad competente tenga conocimiento de la comisión de la falta disciplinaria. Caso contrario se declarará prescrita la acción sin perjuicio del proceso civil o penal a que hubiere lugar. m. El servidor cesante puede ser sometido a Procedimiento Administrativo Disciplinario y dentro del plazo de un año a que se refiere el numeral anterior. n. Los funcionarios y servidores públicos contratados también pueden ser sometidos a Procedimiento Administrativo Disciplinario y dentro del plazo señalado anteriormente.

El proceso administrativo disciplinario, antes de referirnos al proceso administrativo disciplinario es necesario aclarar algunos puntos que los operadores de la administración pública, en materia disciplinaria, utilizan como sinonimias, cuando en el desarrollo doctrinario podemos evidenciar que se trata de conceptos disímiles. Así, partiremos en primera fase distinguiendo proceso y procedimiento, y posteriormente facultad disciplinaria y facultad sancionadora del Estado.

En relación al vocablo proceso, tal como lo señala Velasco (1993) en su investigación “Derecho Procesal Civil – proceso de conocimiento” proviene de pro, adelante y cederé, caminar. En ese sentido, proceso es el conjunto de actos dirigidos a un fin: la solución de un conflicto mediante la imposición de la regla jurídica, el derecho (teoría del proceso).

En cuanto a procedimiento, Sagastegui (1982) indica en su investigación “Derecho Procesal Civil”, que equivale solo al aspecto exterior de los actos procesales, a los modos de realizar los actos en el proceso. De lo señalado precedentemente se desprende que, proceso y procedimiento no son sinónimos. El primero está referido al conjunto de acciones, adecuadamente establecidas y en virtud de los cuales los tribunales administrativos o jurisdiccionales, resuelven una relación jurídica que se les plantea; y el segundo está referido al conjunto de actos efectuados de manera permanente por los servidores públicos en estricto cumplimiento de sus funciones y de quienes intervienen en ella.

El poder disciplinario de la administración consiste en la facultad que tiene ésta para evaluar la conducta funcional de los servidores civiles, y de ser el caso, aplicar sanciones correspondientes, según la gravedad de la falta, mediante la observancia del proceso administrativo que establece la norma legal sobre la materia (Gonzales, 2014).

Cuando hablamos del poder disciplinario hablamos de cómo el Estado, y siendo más específicos, las entidades públicas, protegen el adecuado funcionamiento de sus organizaciones. A diferencia de los procedimientos administrativos sancionadores de sujeción general o en los que los sujetos pasivos son terceros administrados (por ejemplo, en un procedimiento sancionador pesquero, en el que sujeto pasivo podría ser el titular del permiso de pesca o el armador pesquero), en cuyos casos la autoridad administrativa tutela, más bien, la legalidad (Boyer, 2017).

Moron (2006) entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo, el mismo que deberá producir efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de las administrados. Napuri (2007) sostiene que el procedimiento administrativo es por definición un

proceso cognitivo, pues implica una toma de decisión fundada en un análisis previo, tras el cual se emite un acto administrativo, definición cuyo enunciado limita la posibilidad de decisiones discrecionales por parte de la autoridad administrativa, el procedimiento administrativo no implica entonces la generación de una declaración de la voluntad propiamente dicha, como lo cree algún sector de la doctrina comparada, dada que esta última se encuentra limitada por el principio de legalidad, fundamental no solo en la regulación del procedimiento administrativo, sino de todo el derecho administrativo.

1.1.6.1. Características del procedimiento administrativo

Las características del procedimiento administrativo según Aguila (2007) son:

- Se funda en la simplificación, en la celeridad, en la eficacia, en la objetividad y en la sencillez de sus trámites.
- Es escrito. El pedido que realice el administrado ante la autoridad debe ser presentada por escrito acompañado de un cargo, salvo que de manera excepcional la presentación del pedido oralmente, lo cual posteriormente debe ser ratificado por escrito en el más breve tiempo.
- Economía procesal. Mediante el ahorro de tiempo, dinero y esfuerzo, se busca llegar a una decisión final oportuna y justa.
- Verdad material. Ella consiste en la realización de todas las actuaciones destinadas a negar a la verdad de los hechos ocurridos relacionados a la petición o reclamo del administrado.
- La iniciativa puede ser de parte o de oficio.
- Derecho de defensa en todas las instancias administrativas, bajo responsabilidad personal y administrativa por las actuaciones irregulares y no ajustadas a derecho que realicen.
- Prevalece el interés público sobre el interés particular. Impulso de oficio.
- Es intuitivo. Porque protege y orienta al reclamante o peticionario.
- No es necesario la intervención del abogado. Salvo en la presentación de un recurso.
- La presentación de pruebas es limitada (instrumental, pericial e inspección).

- Es de carácter público. Los expedientes deben de estar al alcance de los interesados.

1.1.6.2. Procedimiento administrativo disciplinario

Según el autor Alarcon (1997) los Procedimiento Administrativo Disciplinario es la variante de los tantos procedimientos administrativos que existen en el campo del Derecho Administrativo, los cuales se encuentran regulados en la Administración Pública.

Por otro lado, Denegri (2010) sostiene que el derecho disciplinario es de carácter administrativo y represivo, dado que su propósito es aplicar una sanción y, por lo tanto, guarda directa relación con el derecho penal. Sin embargo, más adelante asume que el proceso administrativo es autónomo respecto del derecho penal.

Para Quispe (2013), “es 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” Más adelante este mismo autor sostiene que 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” (p. 50).

El Procedimiento Administrativo Disciplinario, se ayuda en dos fases o etapas: la indagatoria y la comprobatoria, sin embargo, algunos tratadistas estiman que la etapa indagatoria no es parte formal del procedimiento, por siguiente: del resultado de dichas investigaciones no necesariamente se concluye en la incoación de un procedimiento, por que al momento de citarse al presunto responsable, es deber de la autoridad correspondiente hacerle saber la responsabilidad que se le imputa, ya que sí no se cuenta con toda la información y documentación que acredite tal irregularidad, resultaría violatorio de garantías individuales iniciar un procedimiento en el que se aduzcan elementos que posteriormente fueron integrados, salvo el caso que se trate de hechos supervenientes o se adviertan elementos que impliquen nuevas responsabilidades, en cuyo supuesto se podrá disponer de nuevas investigaciones y citar a otras audiencias (Ventura, 2015).

El tribunal constitucional ha expresado con toda razón, en varias de sus sentencias, que el poder disciplinario es el medio con que cuenta la administración para obligar sus agentes el cumplimiento de sus deberes específicos del servicio, sin embargo, debe tenerse en cuenta que las sanciones de mayor gravedad resultan aplicables sobre la base del debido proceso, cuyos elementos son: entre otros - el derecho de defensa, la instancia plural, la motivación resolutoria.

Según Mory (2002) las personas que laboran dentro de la administración tienen derechos y deberes que cumplir. El incumplimiento o la trasgresión de estos de estos últimos pueden generar la desarticulación o fractura de una buena relación laboral y hacer posible la generación de un malestar dentro de los integrantes de la entidad, todo acto de indisciplina repercute negativamente contra el denominado orden institucional, deteriora las relaciones de jerarquía funcional y resquebraja la imagen institucional frente a la sociedad. Por eso es necesario para el buen desenvolvimiento de los organismos del estado que estos se doten de normas que regulen la conducta laboral y sancionen los actos irregulares, previo proceso administrativo en el que el presunto indisciplinado tenga la oportunidad de formular todos los descargos que consideren necesarios en uso de su derecho de defensa y tenga la oportunidad de ser escuchado debidamente.

En efecto, todo acto administrativo tiene que ajustarse a las normas y principios vigentes establecidos en los manuales que obran en cada una de las entidades públicas y privadas. Cuando estas normas y principios se violentan o se infringen, en el caso de las entidades públicas como es el caso del sector educación, se da inicio al proceso administrativo disciplinario. El proceso administrativo disciplinario es una potestad de la administración pública, constituida por las diferentes instituciones del estado, como son los ministerios, las direcciones regionales y sectoriales. Se trata de la aplicación del *ius puniendi* estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se caracteriza en la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública (Perez, 2015).

En ese sentido, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública encuentra sustento en la autotutela administrativa obligatoriedad de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración Pública (Lopez, 1988) y, a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento

jurídico administrativo y castigar su contravención de ser el caso (Santamaria, 2000).

1.1.6.3. ¿A quiénes comprende el Procedimiento Administrativo Disciplinario?

Si tenemos en cuenta que la carrera administrativa comprende a los servidores públicos que con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 027-2003-PCM, de fecha 11 de marzo del 2003, se precisa los alcances de la prescripción desarrollada por el artículo 173 del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, quedando de la siguiente manera: Artículo 1°.- Precisase que en los casos en los cuales haya transferencia de competencias para conocer los procesos administrativos disciplinarios a otro órgano o entidad administrativa, por motivos organizacionales, y siempre que se encuentre en la etapa anterior a la emisión de la Resolución que instaura el proceso correspondiente, el plazo de prescripción a que se refiere el artículo 173° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90- PCM, se suspenderá desde el momento en que la autoridad que transfiere la competencia la pierde, hasta el momento en que la nueva autoridad recibe la documentación relativa a la comisión de la falta disciplinaria sobre la cual asume competencia. 90 la administración pública, éstos serán objeto principal del Procedimiento Administrativo Disciplinario si incurrir en falta de carácter disciplinario.

No están comprendidos los trabajadores de las Empresas del Estado cualquiera sea su forma jurídica, los miembros de las F.F.A.A. y de la Policía Nacional, quienes tienen su propia ley; los miembros del Magisterio Nacional quienes tienen su propia Ley del Magisterio (Ley N° 24029 del 14-12-1984, conocida como Ley del Profesorado, la cual es modificada por la Ley N° 25212 de 1990); tampoco están comprendidos los Profesionales de la Salud (Leyes N° 23536 y 23728 de 1982 y 1983, respectivamente); Los Magistrados miembros del Poder Judicial que administran justicia, normados por la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Legislativo N° 767 del 29 de Noviembre de 1991 y el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por D.S. N° 017-93-JUS del 28 de

Mayo de 1993); los miembros del Servicio Diplomático y los funcionarios elegidos.

1.1.7. Marco doctrinal

1.1.7.1. La administración pública en la doctrina nacional

En la doctrina se puede recordar que una definición de “Administración Pública”, entendida esta como "... aquella organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones (Cervantes, 2003).

Este concepto de administración pública nos muestra lo diverso que es esta "organización", en el sentido de que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas que se ocupan específicamente de una tarea, y que su interdependencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no, y por ende realizar una reforma administrativa no es tarea de unos pocos, sino que abarca a todo el conjunto de ella y también a la sociedad como destino final de los "output" que ella produce”.

La administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público”.

Para Cabrera (2005) la Administración Pública es “... un conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atiende los intereses públicos”.

Finalmente, en la doctrina se precisa que La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico

especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

1.1.7.2. La administración pública en la legislación Peruana

En la actualidad, en materia de Derecho Administrativo, la doctrina considera que cuando la Administración Pública ejerce función administrativa, lo debe hacer a través de las formas jurídicas que le están permitidas. Estas formas son: reglamentos, actos administrativos, contratos administrativos, actos de la administración y por último los hechos administrativos. Estas manifestaciones de la administración pública pueden ser efectuadas tanto por (i) organismos, (ii) órganos y (iii) personas-órgano, las mismas que pueden ser estatales o privadas.

Si bien estas explicaciones técnicas pueden parecer del todo claras, en la práctica y sobre todo en la legislación positiva, podemos observar una gran confusión conceptual, tal vez producto del “efecto pendular” de la legislación y de la decisión política que toman los gobiernos en determinadas épocas.

Si se hace un recuento de la legislación peruana para verificar el concepto de “Administración Pública” podemos mencionar a los siguientes dispositivos:

- El Decreto Supremo N° 006-67-SC.
- La Ley N° 25035.
- El Decreto Legislativo N° 757.
- El Decreto Ley N° 26111 (D.S. N° 02-94-JUS).
- La Ley N° 27444.

1.- EL DECRETO SUPREMO N° 006-67-SC, conocido como el Reglamento de Normas de Procedimientos Administrativos, consideraba como administración Pública únicamente al Poder Ejecutivo (Presidencia, Consejo de Ministros y Ministerios); a las entidades del subsector público independiente incluidas las empresas estatales y, por último, a los gobiernos locales representados por los municipios.

Como vemos, el concepto de Administración Pública es restrictivo y sólo se menciona al sector estatal, excluyéndose al sector privado que también ejercía función administrativa a través de sus organismos, órganos y persona órgano. Pero

la decisión política, la margen de que ejercieran o no función administrativa fue excluirlos.

2.- LA LEY N° 25035, conocida también como la Ley de Simplificación Administrativa, amplía considerablemente el concepto de Administración Pública. “Comprende a los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, las reparticiones de éste último, las entidades, instituciones u órganos a los que la Constitución les confiere autonomía, las instituciones públicas descentralizadas, las empresas de Derecho Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, los Organismos Descentralizados Autónomos y, en general , las entidades de Derecho Público del Estado en cuanto ejerzan funciones administrativas. Como vemos, esta norma excluye a los no estatales. Esto debido a que hubo un insuficiente manejo del concepto de Administración Pública”.

3.- EL DECRETO LEGISLATIVO N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, reconoce como entidades de la Administración Pública a los ministerios, instituciones y organismos públicos y a otras instituciones de la administración pública de cualquier naturaleza, sean dependientes del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales. Como apreciamos, nuevamente se excluyó al sector no estatal que también ejerce función administrativa.

4.- EL DECRETO LEY N° 26211 elevó a la categoría de Ley al Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Con ello, el Poder ejecutivo lo retiró de su esfera de dominio, es decir que ya no podía modificarlo por vía reglamentaria. Ello equivale a decir que sólo podía modificarlo a través de la emisión de una norma con rango de Ley. Posteriormente, se dictó el Decreto Supremo N° 02-94-JUS, el cual aprobó el Texto Único de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Aquí se plasmó un concepto de Administración Pública mucho más amplio y acorde con la doctrina en materia administrativa. La Administración Pública comprende aquí además de las entidades del sector estatal a otras instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, incluidas las universidades. Se incluye pues al Sector no estatal, situación que era impensable años atrás.

5.- LA LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General es la norma que actualmente regula los procedimientos administrativos en el país y en palabras

de Espinoza (2001) ésta tiene una vocación didáctica y pedagógica. Por ello señala que “... en ocasiones esta norma tiene una redacción bastante más próxima a la de un manual de Derecho Administrativo, ya que su innegable preocupación por proporcionar a la Administración y a los administrados múltiples elementos e insumos destinados a facilitar una cabal interpretación de sus preceptos le ha hecho recoger una explicación detallada sobre una serie de temas, además de consignar una larga lista de conceptos que en la mayoría de las normas existentes en el Derecho Comparado no están recogidos expresamente, pues se dan por conocidos y presupuestos”. Al revisar el texto del Artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General observamos que para los fines de la presente norma se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública al Poder Ejecutivo, incluyendo a los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; al Poder Legislativo; al Poder Judicial; a los Gobiernos Regionales y Locales; a los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes les confieren autonomía; también a las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de Ley que las refiera a otro régimen; y finalmente las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Como se aprecia, aquí se mantiene la tendencia de considerar dentro del concepto de Administración Pública no solo a las entidades estatales sino también en el caso de los particulares, sobre todo en el caso que se presten servicios públicos o se ejerce una función administrativa. Observemos entonces que en la práctica “...no sólo existe Administración Pública en el Poder Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado. Del latín "ad-ministrare", que significa servir, o de "*ad manus trahere*" que alude a la idea de manejar o gestionar” (Faura, 2005).

Es pertinente citar a Morón (2003), quien manifiesta sobre este tema que “No se trata de un concepto unitario de lo que se conceptúa como Administración Pública aplicable a todos los ámbitos normativos e incluso para todo el ámbito del Derecho

Público. Este catálogo no es opuesto ni deroga los contenidos del término Administración Pública establecidos para fines presupuestarios, de la contratación pública, o para fines de régimen laboral público. Se trata, exclusivamente, de un concepto para identificar a cuáles entidades le serán aplicables las normas de esta Ley”.

A manera de conclusión apreciamos que el concepto de Administración Pública ha dejado de ser restrictivo y exclusivo del sector estatal, toda vez que existe un mejor manejo del mismo a nivel normativo, se refleja una mejora en la legislación acorde con la doctrina, lo cual redundará en un mayor beneficio para el administrado.

1.1.8. Derecho comparado

1.1.8.1. La administración pública en la doctrina italiana

Se verifica en este momento un movimiento de amplia privatización del empleo público en Italia. Pero, la novedad no es total. Antes de la unificación política italiana, el empleo público era considerado privado, y no estaba diferenciado de los restantes empleos. Hoy, la posición a este respecto es semejante: hay privatización, porque se considera que no tiene sentido la clásica separación entre empleo público y privado, que era una construcción propia del Estado de derecho liberal.

La función pública italiana, estuvo muy influenciada por las características de su desarrollo histórico. La creación del Estado nacional italiano no se dio hasta el siglo pasado. Ha habido muchas luchas políticas cuyos autores fueron la Iglesia y las potencias europeas. Estas experiencias con fuerzas extranjeras han dificultado la unificación, y han influido en el desarrollo del derecho. Esto explica, en parte, que la función pública italiana sea muy numerosa e importante en el mundo laboral, pero nunca ha ocupado una posición social y político – constitucional idéntica a la que ha obtenido en otros países europeos.

Antes de la unificación italiana, en la monarquía limitada, había empleo privado en una relación inmediata con el monarca. Alrededor de 1860, los empleados públicos comienzan a adquirir conciencia de su importancia, y gana fuerza la mentalidad burocrática. Aparecen las primeras leyes sobre empleo público con

algunos principios “revolucionarios” para la época: estabilidad del puesto del trabajo, asistencia en la enfermedad, y concesión de la pensión.

En este periodo, el empleo público está en situación de privilegio ante el mundo laboral, Son los trabajadores privados los que reivindican su equiparación a la situación de los empleados públicos. Después, con la negociación colectiva permitida por el régimen corporativo, la situación de los trabajadores privados ha obtenido importantes mejoras. Entonces, son los empleados públicos los que pasan a solicitar equiparación con los empleados laborales. Aun así, hace un siglo la situación jurídica de los empleados de la Administración era privada. Después, los empleados públicos y privados pasan a reivindicar con alternancia las ventajas de las respectivas situaciones laborales. Fueron razones políticas específicas las que influenciaron el abandono del modelo del Estado patrimonial. Por semejanza en el raciocinio, en la actualidad también pueden existir razones político-sociales que obligan al abandono del clásico modelo funcional de la “relación especial de sujeción”. Es esta la lección de la historia y un punto esencial de la Tesis.

Con la llegada del Estado de derecho, del Estatuto Albertino, y de la Ley de 1853, el empleo público se transforma en un aparejo burocrático impersonal e imparcial. Los funcionarios forman un cuerpo y un “status” propio. Pero, ya en el Estado patrimonial los jueces y los militares tenían una reglamentación diversa de los restantes trabajadores al servicio del monarca. Así, como el Estado liberal tenía una actividad económica reducida, la función pública estaba sobre todo constituida por funcionarios administrativos con conocimientos legales y capaces de aplicar las leyes. En un primer momento, este personal administrativo tenía un régimen diferente del restante personal auxiliar, técnico, etc. Después, este personal de menor categoría va a presionar en el sentido de obtener las mismas garantías de estabilidad y carrera que el restante personal, y que en su tiempo eran mejores que la situación de los trabajadores privados (Rojas,1996).

En la actualidad, la situación en Italia ha caminado hacia la laboralización. La situación no es nueva, como dije antes, y no es criticable en general. Responde a situaciones y objetivos político-sociales concretos. El Decreto legislativo de 3 de febrero de 1993 laboralizó a la casi totalidad de los empleados públicos; mantienen el estatuto de derecho público sólo algunos cuerpos especiales y los dirigentes generales y siguen siendo funcionarios de derecho público los Jueces y

Magistrados, Fiscales, Abogados y Procuradores del Estado, Militares y Policía, Diplomáticos a partir de Secretario de Legación y carrera prefectoral desde Viceconsejero de Prefectura. Los dirigentes generales aseguran la gestión administrativa, técnica y financiera, realizan los objetivos fijados por el ministro, y tienen competencia para dictar actos con efectos externos. La laboralización incluye a todo el personal de las Administraciones territoriales, regionales y locales, Entes institucionales, y Administración central. Pueden ejercer funciones de alta dirección funcionarios con cualificación directiva, o personal ajeno a la Administración vinculados por contratos de derecho privado con la duración máxima de cinco años y renovables por una sólo vez.

Informa Ruiz (2001) que “esta reforma no hace sino reflejar la concepción según la cual no existen rasgos distintivos entre la relación de empleo con la Administración y la relación de empleo privado que expuso en su conocido Informe, en el que postuló la privatización de las relaciones laborales con el Estado cuando no estuvieran vinculadas al ejercicio del poder público, conservando, como relación estatutaria, las de aquellos a quienes tal ejercicio les estuviera confiado, es decir, los directivos o dirigentes.

Esta laboralización radical se explica en parte por razones históricas específicas: la falta de un Estado nacional centralizado durante un largo periodo histórico. Pero, hay otras razones como los déficits públicos exagerados, la crisis económica, la convicción de que la eficiencia podía aumentar con la privatización, la crítica de la opinión pública a la burocracia. u. Apreciación crítica del sistema italiano.

1.1.8.2. La administración pública en la doctrina francesa

El sistema francés es un claro ejemplo de la relación entre función pública y la idea del Estado. La función pública no es algo dado a priori, antes está influenciada por diferentes elementos político-sociales. En las sociedades en que hay un sentido de superioridad del Estado como “puissance publique”, las relaciones entre el Estado y sus funcionarios no son igualitarias.

En el inicio del siglo XIX, la función pública francesa estaba dominada por el principio jerárquico. La autoridad de los funcionarios superiores se ejercía sin control y límites sobre los agentes subalternos y sobre los ciudadanos. Los funcionarios subalternos no entraban en los grandes cuerpos y niveles superiores.

Había grandes diferencias entre los funcionarios en cuanto a la dignidad social, remuneraciones, etc. Los funcionarios no tenían derecho a la carrera, eran nombrados discrecionalmente por el gobierno. Exceptuados los casos de los jueces y de los militares, no existía derecho a resarcimiento en caso de despido.

Este sistema jerárquico, semejante al ejército, exigía disciplina, obediencia, lealtad y conformismo. Era el contrapunto, en el inicio del siglo XLIX, al sistema político autoritario, centralizador y absolutista de Napoleón, heredero simultáneo del Antiguo Régimen y de la Revolución.

1.2. Antecedentes

Se han revisado algunos estudios relacionados al tema de estudio a nivel internacional, nacional y local que guardan relación con el problema de investigación planteado y con los objetivos del estudio.

1.2.1. Internacionales

Albornoz (2011) en la investigación titulada: “El Debido Proceso Administrativo y su Reconocimiento en los Procedimientos Disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado Regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo”, Concluye que; regular de un modo típico aquellas conductas que implican responsabilidad administrativa [...]. Esto ayudaría bastante, en el sentido de que se convertiría en una guía muy útil para aquellas personas a las que toque esta tarea, pero que carezcan de suficiente criterio jurídico para resolver ciertas situaciones que puedan darse en el curso de la investigación. Ello, por supuesto, en miras de la protección de los derechos del afectado y de que el procedimiento sea correctamente llevado a cabo. Es cierto que esto tiene un costo, tal vez un costo muy alto, pero que en mi apreciación lo vale, desde que se entiende al Estado como uno de los mayores empleadores, del que depende una gran cantidad de personas que velan por su buen funcionamiento para el logro de los objetivos que, en miras del bien común, se ha planteado.

Rodríguez (2017) en la investigación titulada: “La defensa penal eficaz como garantía del debido proceso en Ecuador” llegando a conclusión principal siguiente, existen falencias graves en la justicia ecuatoriana, los operadores de justicia son aquellos llamados a cumplir con el debido proceso, se da el caso de

los jueces de garantías penales, incurriendo en violaciones al derecho a la defensa, el cual debe ser controlado para asegurar una defensa penal eficaz.

Tejada (2015) en la investigación titulada “Debido proceso y procedimiento disciplinario laboral” llegando a los siguientes resultados que se obtuvo, los procedimientos disciplinarios deben ser ejecutados utilizando los principios del debido proceso se cumplan en las etapas procesales las cuales deben ser llevadas adecuadamente por las autoridades que aplican una sanción.

Suarez (2015) en la investigación titulada: “El procedimiento administrativo disciplinario de la Función Judicial desde la perspectiva constitucional”. Obteniendo los siguientes resultados, cuando se aplica el debido proceso se obtiene las garantías en el procedimiento administrativo disciplinario para que sea notificado oportunamente el servidor judicial en el inicio del proceso, responder a tiempo sobre la denuncia o queja, brindar las pruebas y contradecir, adquirir una resolución disciplinaria con su respectiva motivación y poder apelar; dentro del procedimiento administrativo disciplinario es resumido como el derecho a la defensa del servidor judicial.

Paredes (2013) abordó una investigación titulada “El debido procedimiento administrativo: análisis de los procedimientos sancionatorios de telecomunicaciones, sanitario y eléctrico” obteniendo los siguientes resultados principales, el debido proceso lo compone la independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional, una igualdad de partes, ser oídos, dar pruebas, dar acciones, acudir a los tribunales de manera permanente por el legislador y antes que inicie el juicio; por lo tanto, para que exista el debido procedimiento debe ser bilateral, contradictorio y con los derechos iguales para las partes, para que puedan defenderse, adquiriendo una decisión del juez imparcial e independiente, donde se tenga un racional y justo procedimiento

Bruna y Escobedo (2018) en su investigación titulada “El principio de legalidad y tipicidad en el derecho disciplinario de los funcionarios públicos” llegando a las siguientes conclusiones: 1. El Derecho Disciplinario existe desde que se comienzan a formar las primeras asociaciones de personas, pudiendo constatar que en toda organización es necesaria la disciplina, puesto que ésta se convierte en la única manera de proteger el buen funcionamiento de la organización. Así las

cosas, las organizaciones del Estado y todas aquellas organizaciones de carácter público no han sido ajenas a ello, estableciendo determinados criterios de disciplina para sus miembros para la consecución de sus fines particulares. De esta forma, se hace necesaria la existencia de una rama del derecho que responda a esa realidad, convirtiendo en su objeto de estudio las normas disciplinarias de los diferentes grupos sociales u organizaciones. 2. Del estudio del acontecer de las normas que rigen a estos grupos, pudimos establecer que esta nueva rama del Derecho, a la cual denominamos Derecho Disciplinario, cuenta con fines y principios propios. Así del estudio de sus normas y procedimientos, sumado a las particularidades propias en cuanto a sus fines, podemos señalar fehacientemente que el Derecho Disciplinario ha cobrado fuerza como una rama autónoma del derecho punitivo, desligándose de otras ramas del mismo, como el Derecho Penal o el Derecho Administrativo Sancionador.

Santibañez (2016) en su investigación titulada “El procedimiento administrativo de queja dentro de las contralorías internas del gobierno del estado de México” llegando a las siguientes conclusiones: PRIMERA: El procedimiento administrativo de queja es ineficaz e ineficiente. SEGUNDA: Es necesaria una reforma al código de procedimientos administrativos a efecto de que se agreguen los medios informáticos necesarios con la finalidad de actualizar el proceso de queja. TERCERA: El procedimiento administrativo de queja resulta costoso para las partes. CUARTA: El procedimiento administrativo de queja no se ajusta a los principios procesales del derecho. QUINTA: Los órganos de control Interno del Gobierno del Estado de México carecen de eficiencia. SEXTA: Es necesaria la actualización tecnológica del proceso y procedimiento administrativo en el Estado de México.

Cordero (2012), en su investigación denominada “El Derecho Administrativo Sancionador y su Relación con el Derecho Penal”, trabajo de investigación que forma parte del proyecto “Fundamentos y principios de la potestad sancionadora de la administración del Estado en el Derecho Chileno” publicado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica – CONICYT, Chile, sostiene que al derecho administrativo sancionador debe considerarse como una disciplina autónoma de las ramas del derecho y que las sanciones administrativas, partiendo del análisis dogmático, pretende dar al derecho administrativo sancionador una

sustantividad como respuesta a la teoría del ius puniendi único del Estado. Agrega que la propuesta dogmática tiene como precursor al destacado catedrático Alejandro Nieto, cuyo pensamiento ha sido seguido por la doctrina española, y que el fundamento de esta tesis parte de una “crítica severa a la teoría del ius puniendi único del Estado, que entiende que los delitos/penas y las infracciones/sanciones administrativas forman parte de un tronco común y, por tanto, sujeto a principios que también son comunes”.

Vargas *et al.* (2015) en su investigación titulada “Hacia la eficientización del procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México” llegando a las siguientes conclusiones: El procedimiento administrativo disciplinario México tiene la base legal, pues se integra por lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio y el Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; supletoriamente la ley encargada de regular de manera procedimental lo es el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad. Bajo este esquema normativo, este procedimiento no cumple con los requerimientos de eficacia y expeditéz en la sustanciación de sus procedimientos disciplinarios, lo que impide la solución pronta de los conflictos, por lo que se requieren esquemas de decisión plasmados en un marco positivo que articulen las dolencias ciudadanas con la respuesta mediata del órgano de control interno, a fin de corregir, en caso de comprobarse, mediante la sanción o expulsión de este órgano estatal a aquellos servidores judiciales que propicien la degradación institucional frente a los justiciables, bajo la condición del respeto irrestricto de sus derechos humanos; en este sentido resulta imprescindible la adecuación de este sistema de control interno, toda vez que las nuevas tendencias en el orden jurídico y en específico en las que atañen a las responsabilidades administrativas disciplinarias apuestan por la solución pronta y eficaz de las controversias; contrario sensu, el procedimiento con el que se viene trabajando no se constituye en grante para permitir, de fondo, una administración de justicia adecuada.

1.2.2. Nacionales

Romero (2016) en su investigación titulada “El debido procedimiento en el proceso administrativo disciplinario” concluye que el Estado no solo se expresa en el poder ejecutivo, a través del Derecho administrativo sancionador, del poder judicial, a través del código penal, también se expresa a través del poder legislativo, cuando se investiga y sanciona a los altos funcionarios del estado comprendidos en el Art. 99 de la constitución del 93. Se precisa que esta última potestad sancionadora, es de naturaleza política y se expresa a través del Juicio político y el antejuicio político, y es de naturaleza esencialmente política, a diferencia de la potestad sancionadora del poder ejecutivo, que es jurídico-administrativo, y del poder judicial de naturaleza jurídico-penal. La tesis también precisa las innovaciones que sobre el Régimen de Sanciones y Procedimiento Sancionador trae la Ley 30057: del Servicio Civil y por último a partir de la dogmática del Debido Proceso Trata de aplicar estas orientaciones conceptuales en el debido procedimiento que en el que debe desarrollarse la potestad sancionadora de la administración Pública.

Salas (2018) en su investigación titulada “Los procedimientos disciplinarios por debida motivación en la OCMA y su implicancia en los principios de independencia judicial y debido proceso”. La investigación se origina a raíz de la extralimitación de las facultades administrativas de la OCMA para cuestionar la motivación de las resoluciones judiciales, lo que genera no solo una intromisión al fondo materia de controversia sino también a la lesión del principio constitucional de Independencia Judicial. concluyéndose que existen críticas en torno al intervencionismo de la OCMA cuando inicia un procedimiento administrativo disciplinario por debida motivación, cuestionando el fondo de lo resuelto en la litis, hechos que transgreden los principios de Independencia Judicial y Debido Proceso.

Chavez (2019) en su investigación titulada “La aplicación del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios del personal fiscal en el distrito Fiscal de Huancavelica, 2017 – 2018”, concluye que el debido proceso se establece como un derecho que se debe aplicar para que las personas tengan un proceso justo y regular en sede jurisdiccional. Además, la jurisprudencia reconoce

que el debido proceso también debe ser usado en los procedimientos administrativos porque los jueces, van delineando verdaderas reglas jurídicas, activas para la parte administrativa que construyen sus propias reglas a partir de normas inferidas o deducidas de artículos constitucionales. Los resultados demuestran un coeficiente de correlación Rho de Spearman de 0,648 y un valor-p igual a 0,00. El cual es significativa y alta.

Oviedo (2019) en su investigación titulada “Incorporación del procedimiento administrativo disciplinario en el régimen laboral privado del decreto legislativo N° 728 como garantía al debido proceso” llegando a las siguientes conclusiones:

1. La incorporación del procedimiento administrativo disciplinario en el régimen laboral privado del Decreto Legislativo N° 728 llega a generar una mayor razonabilidad con respecto a los plazos suscitados en el derecho de defensa por parte del despido arbitrario.
2. En función a la vulneración de la garantía del debido proceso y de acuerdo a los casos planteados, se llega a la conclusión que ante un caso de despido, al no existir un procedimiento administrativo disciplinario en el régimen laboral privado (TUO del D.L N°728), que regule, investigue y exista un mejor control de protección al derecho de defensa del trabajador, se estaría vulnerando el derecho al debido proceso y principio de razonabilidad.
3. Si se llega a crear un procedimiento administrativo disciplinario el cual ayude a garantizar un debido proceso, se llegará a realizar una mejor protección al ejercicio del derecho de defensa del trabajador, en tanto no se afectaría el debido proceso.
4. Las actuaciones realizadas en cada fase o etapa del procedimiento administrativo disciplinario está conformado por una fase instructora que realiza las diligencias de investigaciones de los hechos imputables, infracción de una norma legal o del reglamento interno de trabajo, además la actuación de medios probatorios; y la fase sancionadora, en resolver mediante una decisión imparcial y debidamente motivada en atención a los estándares que requiere la garantía a un debido proceso carente de arbitrariedades.

Quiñones (2019) en su investigación titulada “Gestión de los procesos administrativos disciplinarios a trabajadores de la UGEL 07. San Borja”, concluye que se evidencia que los procesos administrativos disciplinarios aplicados a los funcionarios, no siguen el debido proceso, estando inmersos en una cantidad de irregularidades; que van desde la deficiencia en las evaluaciones de la prueba,

validación de descargo, la oportuna notificación del procedimiento al funcionario, la burocracia, el irrespeto a los plazos, menoscabo a los derechos del funcionario y exceso de autoridad. Por lo que, bajo la percepción del funcionario, el proceso administrativo disciplinario no cumple con sus funciones ni represiva ni preventiva, por el contrario, deja en evidencia los vicios y déficit del sistema, que conlleva a la desmotivación e inconformidad del funcionario inculpada, en la mayoría de los casos se perjudica a funcionarios sin tener evidencia claras y concisas de lo sucedido creando una imagen de incompetencia del órgano rector ante la mirada de los docentes de la institución.

Estela (2009) en su investigación titulada “El Procedimiento administrativo sancionador, las sanciones administrativas en el poder ejecutivo, casuística” concluye que los graves problemas que encierra y tiene el Poder Político, la Gobernabilidad del Estado Peruano y la legislación peruana en su conjunto, de continuar con las mismas características y los erráticos funcionamientos de los diversos órganos que constituyen el Estado, es posible el ocaso de lo que denominamos el Estado Moderno con graves consecuencias a la sociedad civil y territorio que lo conforman. La investigación del problema y los sub problemas afines nos darán luces al respecto y nuestras hipótesis después de ser contrastadas, serán simplemente confirmadas o negadas y nada más y solamente eso. La investigación se justifica porque primero pretende verificar la inadecuada normatividad legal del trabajador del empleo público originando efectos negativos en la aplicación de las sanciones administrativas en la administración pública, y en estrictu sensu en el Poder Ejecutivo. La falta de una adecuada legislación sobre responsabilidades administrativas e incluso penales y civiles de los denominados funcionarios y servidores públicos y su correcta conceptualización y definición originan que las sanciones a quienes son pasibles de las misma no sean las más legales, jurídicas y justas; para lo cual se debe estudiar, supervisar y verificar la idoneidad de las normas legales y actos administrativos, y de la misma manera ver si se cumple o no el fin supremo del Estado y como corolario otear en el horizonte cercano, mediano y a largo plazo sobre lo que será la sociedad peruana del futuro y lo concerniente al debilitamiento progresivo del Estado denominado moderno, por las razones expuestas.

Huangal (2019) en su investigación titulada “La Prueba en el Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil” manifiesta y concluye que para el desarrollo de este tema, es importante tener presente conceptos fundamentales que nos ayuden a comprender como se viene desarrollando la prueba en el procedimiento administrativo disciplinario en la Ley del Servicio Civil, tomando en cuenta que desde la entrada en vigencia del Reglamento General de la Ley 30057 Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, es aplicable las disposiciones el régimen disciplinario y procedimiento sancionador a todos los servidores de la entidades públicas que se encuentran comprendidos en los Regímenes de los Decretos Legislativos Nros 276, 728 y 1057, en tal sentido esta investigación pretende contribuir un aporte sobre la valoración de los medios de prueba en el procedimiento administrativo disciplinario. La prueba en el procedimiento administrativo disciplinario es fundamental, sobre todo cuando se trata de una investigación a los servidores que va desde un carácter interno de una organización administrativa del estado, hasta el marco general que sirve de aplicación a los regímenes especiales disciplinarios. Por tanto, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario están obligadas a respetar las garantías del debido proceso reconocido en nuestra Constitución Política del Perú como en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En este sentido, podemos decir que la prueba constituye un capítulo de fundamental importancia en la vida jurídica, ya que se puede afirmar que sin su existencia, el orden jurídico sucumbiría a la Ley del más fuerte, dado que no sería posible la solución de ningún conflicto en forma racional.

Morón (2006) en su estudio “Los principios delimitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana” manifiesta que; “la incorporación de debido proceso al procedimiento – en particular en materia sancionadora- conlleva asumir el más amplio sistema de garantías inherentes a la dignidad de las personas, en orden a obtener decisiones justas.” (p. 14)

Estela (2009) aborda la investigación titulada “El Procedimiento Administrativo Sancionador, las sanciones administrativas en el Poder Ejecutivo”. La investigación tuvo como objetivo general de qué manera influye en los trabajadores del empleo público, la aplicación de las sanciones administrativas. El

diseño de la investigación fue no experimental correlacional. La muestra estuvo conformada por 100 docentes de 4 universidades públicas y privadas. Como instrumento se utilizó el cuestionario. Dentro de los principales resultados se obtuvo que las entidades públicas del Poder Ejecutivo, hacen muy poco en capacitar adecuadamente a sus trabajadores, pareciera que no les importara nada el escaso conocimiento que tienen los servidores públicos de sus deberes, derechos y obligaciones. Y que en el Derecho administrativo el funcionario público es el agente más importante de la estructura jurídica estatal de un país.

1.2.3. Local

Ignacio (2009) En el presente trabajo de investigación titulado: "Proporcionalidad entre sanciones y faltas en los procesos administrativos disciplinarios en la universidad nacional del altiplano-Puno. período: 2006" se ha llegado a determinar que las faltas cometidas por los servidores en el ejercicio del servicio público son: los actos de violencia, que se configuran a través de la agresión física y psicológica frente a otros trabajadores; la grave indisciplina generada precisamente por el acto precedente; el agravio a través de un documento escrito; la agresión verbal producida cuando se expresan palabras injuriosas y/o soeces, que estén dirigidas a dañar el honor y la dignidad del superior jerárquico, los compañeros de trabajo y el público usuario de los servicios que presta la entidad. La negligencia se configura con la acción inadecuada e impropia por parte del servidor público, la cual puede producir un acto administrativo ineficaz, viciado o nulo. Así también, se provoca por la inacción de parte de estos mismos trabajadores frente a un deber o función que le compete realizar y fundamentalmente es el resultado del desconocimiento. El impedir el funcionamiento del servicio público, esta falta no sólo está referida a que pueda tomarse el local institucional o una determinaría dependencia, sino que esta también se relaciona con la comisión de determinadas faltas que traen como consecuencia la paralización del servicio.

Mestanza (2014) El presente trabajo de investigación titulado "El derecho de defensa y el debido proceso en las sanciones impuestas a los trabajadores de la Municipalidad Provincial de Puno", viene a constituir un proceso mixto de investigación cuyo propósito será determinar si se vulneran o no el derecho de

defensa y consecuentemente el debido proceso que pregona la Constitución Política del Perú y las normas procesales como la Ley del Procedimiento Administrativo General; es decir, si las formas de sanción de amonestación y suspensión que se imponen sin previo proceso administrativo garantizan o no el derecho de defensa de los servidores y/o funcionarios implicados, este estudio nos da a conocer lo necesario que es introducir modificaciones en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones y su Reglamento, debido a que el problema radicaría en la falta de ejercicio de derecho de defensa respecto de los sancionados. El resultado de la presente investigación, nos permite identificar dentro de las variables de causas y efectos que existe negligencia, desidia, demora, burocracia, y por lo tanto afectación de derechos fundamentales en los sancionados. Ante esta situación se plantea alternativas de solución que podrán implementarse de forma efectiva para mejorar el problema.

Salas (2019) En la investigación titulada “Vulneración a los derechos fundamentales de docentes en los procedimientos administrativos disciplinarios de la UGEL Puno, en el marco de implementación de la ley 29944, años 2015 – 2016” el trabajo de investigación se caracteriza la vulneración a los derechos fundamentales de docentes en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Unidad de Gestión Educativa Local de Puno, en el marco de implementación de la ley 29944, durante los años 2015-2016, se busca identificar los parámetros del procedimiento administrativo disciplinario de los docentes de educación básica regular, que tiene condiciones y características peculiares, las cuales se desarrollan en la Ley de Reforma Magisterial Ley N° 29944 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2013-ED, sin embargo, por inconsistencias de la ley y el sobredimensionamiento de la sanción, los derechos fundamentales de los docentes son vulnerados por parte de los operadores del sistema. Esto conlleva a una afectación de los derechos fundamentales en los procedimientos administrativos disciplinarios; observándose límites de aplicación del principio de presunción de inocencia, se ve afectado también el grado de respeto de los principios de legalidad y tipicidad, la aplicación del principio de derecho a la defensa y asistencia técnica por letrado, sin un margen de control jurisdiccional identificándose que los fundamentos jurídicos de las sentencias nulifican los procedimientos administrativo disciplinarios; por lo que en forma



general se concluye que se lesiona los derechos laborales de los docentes en forma directa. Mediante la utilización del método inferencial e inductivo, se estima un nivel de significancia del 5%, con lo que existen suficientes evidencias para determinar que si existe relación entre los derechos fundamentales y el cumplimiento de derechos en los procedimientos administrativos.

Flores (2018) en la investigación titulada “Estudio del debido procedimiento en los procesos administrativos disciplinarios respecto a los derechos de los administrados en la dirección regional de educación puno en el año 2014”, llegando a las siguientes conclusiones: 1. Conforme nuestro objetivo planteado, la presente investigación nos a permitido demostrar que en los procesos administrativos disciplinarios realizados por la CPPA de la DREP concluidos el año 2014, no se respetó el Debido Procedimiento y tampoco se consideraron los principios del Derecho Administrativo Disciplinario; el expediente disciplinario analizado se encuentran con afectación de derechos constitucionales de los administrados, debido a la escasa preparación que tienen los miembros que conforman la CPPA, lo cual ha sido percibido por los propios administrados.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Identificación del problema

En la administración pública de nuestro país es inocultable las falencias, que trae nuestro servicio administrativo, vinculado a la función pública, que trae consigo que se cometan faltas disciplinarias, ello en lo referente a que los propios servidores cometen errores, negligencias y hasta delitos que esta reñidos con el Código de ética del servidor Público y por cierto con las normas administrativas y normas penales y civiles.

Estas situaciones se dan por la falta de un marco doctrinal adecuado donde se determine con precisión desde el derecho constitucional sustantivo a toda persona a exigir a través de un procedimiento administrativo que la Institución Pública sea más eficiente con sus responsables y en relación con otros órganos estatales y el mecanismo para hacer eficiente y eficaz su función. Vale agregar que los ciudadanos en muchos casos reclaman, pero no saben o no tienen conciencia de la magnitud de los problemas que se suscitan en la administración pública y que no existe un mecanismo efectivo diseñado desde La Constitución para hacer realidad un sistema administrativo más idóneo, más eficaz en materia de procesos disciplinarios, lo que evidentemente contrasta con el diseño de Estado Constitucional y Democrático de Derecho establecido por nuestra Constitución.

Lo anterior ha traído como consecuencia una insatisfacción dentro de un marco de justicia administrativa y la convicción cada vez más honda que al Estado se entra para robar y defalcarse sin que a nadie se le cuestione, siendo además la función pública: unilateral inconsulta y arbitraria. Denotándose un abuso de poder rompiendo el esquema y espíritu constitucional cuyo círculo respecto del gasto público al fin y al cabo se cierra con el control presupuestario, pues sin este no puede hablarse de una real y cabal utilización de

los recursos del Estado trayendo como consecuencia insatisfacción de los servicios y desconocimiento de los derechos humanos de los ciudadanos pues al no ser atendidos no puede hablarse de que sus derechos sean respetados. En un Estado con altos índices de problemas y malos servicios básicos, no puede afirmarse que existe real vigencia del Estado constitucional.

Creemos que este problema se presenta, por la inadecuada e incompleta regulación doctrinal de un sistema más idóneo en la parte administrativa que haga del control administrativo y del servicio público eficiente, adecuado y equilibrado que posibiliten una real vigencia de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

2.2. Enunciados del problema

2.2.1. Pregunta general

¿Los procesos disciplinarios que se instauran en la administración pública en casos de faltas y delitos cometidos por servidores y funcionarios públicos, no están debidamente enmarcado en el debido proceso, trayendo consigo que resulte ineficaz el régimen disciplinario sancionador en la Administración Pública ante la cual se debe plantear mejoras que busquen solucionar estos problemas?

2.2.2. Preguntas específicas

- ¿Cómo se manifiesta la falta de idoneidad del debido proceso en los procesos disciplinarios en la Municipalidad Provincial de Puno en el año 2015?
- ¿Cuáles serían las alternativas de solución en el mejoramiento de los procesos disciplinarios, en sujeción al debido proceso como principio y garantías en el sistema disciplinario administrativo?

2.3. Justificación

Se ha observado un deficiente encaminamiento en los procesos disciplinarios en la Municipalidad Provincial de Puno entre los años 2015-2017, donde se puede observar que no se cumple a cabalidad con el principio y garantía del Debido Proceso que debe asegurar que exista un pleno desarrollo del proceso de este tipo, consignado y establecido en nuestro ordenamiento administrativo peruano, lo que acrecienta ser uno de los factores para el descontento en la población sobre la administración pública.

Entonces es necesario mejorar este sistema administrativo en dicha Municipalidad para contribuir al mejoramiento de la función pública establecido en el marco constitucional, toda vez que se encuentra meridianamente regulado en forma genérica en nuestra Constitución, perjudicando de sobremanera el derecho de los ciudadanos a una eficiente fiscalización de los recursos económicos dentro del marco de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho. Por tanto, es propósito del investigador desentrañar las causas de este problema, para así contribuir proponiendo alternativas de solución e incluso una propuesta de modificatoria del texto administrativo.

Es pretensión del investigador, primero conocer los alcances de nuestro sistema administrativo disciplinario, luego ubicar los problemas y falencias que se presenta, básicamente en casos puntuales como son los procesos disciplinarios en la Municipalidad Provincial de Puno, para finalmente proponer alternativas de solución para su real vigencia y eficiencia, y de esta forma al tener un adecuado control de la justicia que se refleje en un mejor utilización de los recursos públicos en pro de los ciudadanos de nuestro país; concretizando de esa forma un verdadero Estado Democrático y Constitucional de derecho, pues sin una adecuada justicia administrativa y control de los recursos económicos de un país, no existe verdadera democracia y un Estado Constitucional de Derecho, menos una satisfacción de los Derechos Constitucionales de la persona humana.

2.4. Objetivos

2.4.1. Objetivo general

Determinar si es eficaz los procedimientos administrativos disciplinarios y cómo se manifiesta el cumplimiento del debido proceso en la función pública en la Municipalidad Provincial de Puno, entre los años 2015 y 2017.

2.4.2. Objetivos específicos

- Determinar la idoneidad del sistema administrativo como función básica del Estado en la Municipalidad Provincial de Puno.
- Identificar los criterios para plantear la solución en el mejoramiento a la función pública de la función pública en la Municipalidad Provincial de Puno.



2.5. Hipótesis

2.5.1. Hipótesis general

Es ineficiente, el desempeño del sistema administrativo como función básica del Estado, lo que incide negativamente en la vigencia real de un Estado Constitucional de Derecho, a lo cual es posible plantear criterios para la solución en el mejoramiento de la función del sistema administrativo.

2.5.2. Hipótesis específicas

- El sistema administrativo peruano como función básica del Estado, es deficiente, lo que incide negativamente en la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho.
- Es posible proponer criterios para plantear la solución en el mejoramiento de la función del sistema administrativo peruano, que garantice la idoneidad de la función pública.

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Lugar de estudio

En la Municipalidad Provincial de Puno que es el órgano de gobierno local de la provincia de Puno y el distrito de Puno. Su sede es la ciudad de Puno, capital de la provincia.

3.2. Población

La investigación es cuantitativa de tipo descriptivo - documental, se tiene como población censal 06 funcionarios públicos.

3.3. Muestra

Según Hernández *et al.* (2014) la muestra es un subgrupo de la población que se tiene interés para recolectar datos o delimitarse de antemano con precisión. El método del muestreo por conveniencia permite seleccionar aquellos casos accesibles que acepten ser incluidos. Esto, fundamentado en la conveniente accesibilidad y proximidad de los sujetos para el investigador. La muestra es por conveniencia para el cual se tomó como muestra a 06 funcionarios públicos.

3.4. Método de investigación

La metodología de investigación es indispensable para “formular cuestiones sobre la realidad del mundo y la humana, basándose en las observaciones de la realidad y en las teorías ya existentes, en anticipar soluciones a estos problemas y en contrastarlas con la misma realidad, mediante la observación de los hechos, su clasificación y su análisis” (Hernández *et al.*, 2014, p. 19). Se tomará en cuenta el tipo de investigación cuantitativa de tipo descriptivo – documental.

a) Método descriptivo

Según Hernández *et al.* (2014) El método transversal descriptivo es un método que permite indagar la incidencia de las modalidades, categorías o niveles de una o más variables en una población o situación y proporcionar su descripción.

El objeto de la investigación descriptiva consiste en describir y evaluar ciertas características de una situación particular, ya sea personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Mediante este método se realizó una descripción y análisis de todas las particularidades de estudio y del mismo modo me permitió mostrar los resultados y su correspondiente interpretación.

b) Diseño de investigación

La investigación se sustenta en el diseño no experimental de tipo descriptivo, este tipo de “investigación no experimental es un parteaguas de varios estudios cuantitativos, como las encuestas de opinión, los estudios ex post- facto retrospectivos y prospectivos, etc.” (Hernández *et al.*, 2014, p. 152).

3.5. Descripción detallada de métodos por objetivos específicos

Tabla 1

Operacionalización de variables por objetivos

Variables	Dimensiones	Indicadores
V.I. 1.- Sistema de Derecho Administrativo y función pública.	1.- Primacía de la Constitución.	1.1.- La Constitución. 1.2.- Doctrina administrativa 1.3.- Ley de procedimiento Administrativo General
	2.- Cualidad de Derecho especial de la Función Pública	2.1.- Legitimación de la Función Pública 2.2.- Justificación legal de la función Pública 2.3.- Funciones del derechos administrativo de la función pública
	3.- Función Pública en el derecho Administrativo	3.1.- Existencia de la relación jurídica de la función pública. 3.2.- Relación Jurídica de la función pública
V.D. 2.- Principio de Debido proceso.	1.- Cumplimiento de los procedimientos administrativos.	1.1.- Primera Instancia 1.2.- Segunda Instancia 1.3.- Resoluciones.
	2.- Función Pública en la Municipalidad Provincial de Puno.	2.1.- Idoneidad 2.2.- Deficiencia 2.3.- Burocratismo
V.D. 3.- La Función Pública en las Municipalidades	1.- Participación ciudadana	1.1.- Elecciones 1.2.- Referendum 3.3.- Revocatoria
	2.- Control Presupuestal	2.1.- Control Interno 2.2.- Control Externo
	3.- Prototipo de la Función Pública	3.1.- Objetivos del sistema 3.2.- Razones del modelo de sistema 3.3.- Prototipo de función pública



3.2.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica de investigación manejada para el estudio del primer objetivo fue la técnica de análisis documental. Esta técnica ha sido utilizada para recoger datos de las fuentes bibliográficas y Web gráficas. Asimismo, el complemento de la técnica del análisis de documental, guía de cuestionario y encuesta

Las técnicas de investigación empleada para el estudio del segundo objetivo fueron: la observación y la entrevista directa. También se utilizó la técnica del análisis documental. Los instrumentos de investigación utilizados fueron las guías de observación.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Función pública, funcionarios y servidores públicos

Si bien la Función Pública, es la actividad que realiza el Estado a través de sus diferentes órganos, cabe enfatizar que esta función estadual implica actos soberanos de poder relacionados a función política, función legislativa, función jurisdiccional, función administrativa y funciones especiales, tendientes todas a la realización de sus propios fines. La Constitución Política del Perú, basada en una tesis anticuada del siglo pasado, es natural que induzca a sus Órganos Constituidos a serios errores en el cumplimiento de sus funciones, fundamentalmente en cuanto se refiere a la función legislativa; empero, aun ignorando los verdaderos alcances de la Función Pública, determina a cada órgano, sus atribuciones, potestades, competencias y funciones.

Los funcionarios y servidores públicos, que refieren los artículos antes mencionados, son los agentes al servicio del Estado, unos cuyo título emana de elección popular, son los funcionarios gobernantes, es decir ipso jure, que puede ser de primer grado, cuando la elección es directa, Presidente de la República, Congresistas, Presidentes de Gobiernos Regionales, Alcaldes y Concejales; de segundo grado, como es el caso de los Vocales Supremos o Ministros de Estado y titulares de los Órganos Constitucionales que son designados y de tercer grado, cuando el ingreso es por concurso público y/o por contrato, infiriéndose del texto de dichos dispositivos, no solamente discriminaciones entre los funcionarios y trabajadores públicos que prestan servicios en los diferentes órganos del Estado, sino confusiones normativas, como consecuencia de los errores conceptuales acotados y del propio texto constitucional.

El ingreso a la Carrera Administrativa que refiere el Art. 40°, está instituido por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, que alcanza a un sector de servidores básicamente del Poder Ejecutivo.

A.- Régimen Jurídico de la vinculación con el Estado

Se ha planteado dos tesis para explicar el vínculo jurídico entre los servidores públicos y las organizaciones administrativas o del estado.

- 1) Teoría Estatutaria: Primeramente fue adoptada en Francia y de allí se hizo extensiva a otros países, la teoría se basa en la afirmación que la situación del funcionario público es de origen estrictamente legal y reglamentario. De tal forma que la vinculación no obedece a un acuerdo de voluntades, sino a una normatividad preestablecida por el legislador y que de la misma forma puede ser modificada unilateralmente por parte del Estado sin que ello de origen o abra paso a la constitución de derechos adquiridos. De tal forma, el nombramiento del funcionario es un acto-condición que es unilateral y está sujeto a la resolución de aceptación por parte del particular beneficiado.

Los actos de nombramiento están sujetos a demanda de nulidad cuando en ellos se violen la constitución, las leyes o los derechos fundamentales de los nombrados.

- 2) Teoría Contractual: El mecanismo contractual es otra posibilidad de vinculación estatal, por lo que la teoría estatutaria comenzó a desmoronarse con la expedición de la ley 6 de 1945 que estableció que los además del mecanismo legal de nombramiento para vincular a los funcionarios a la administración nacional, departamental y municipal, podían vincularse bajo el mecanismo de contrato de trabajo, los trabajadores de la construcción o sostenimiento de obras públicas, los de empresas comerciales e industriales del Estado, y las empresas de economía mixta donde el Estado tenga su participación mayoritaria.

4.2. Responsabilidad administrativa

De acuerdo a lo que dispone el Art. 238 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General es responsabilidad de la Administración Pública los siguientes casos:

1. Los administrados tendrán derecho a ser indemnizados por las entidades de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que el perjuicio sea consecuencia del funcionamiento de la administración.
2. La declaratoria de nulidad de un acto administrativo en sede administrativa o por resolución judicial no presupone necesariamente derecho a la indemnización.
3. El daño alegado debe ser efectivo, valuable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos.
4. Sólo será indemnizable el perjuicio producido al administrado proveniente de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.
5. La cuantía de la indemnización incluirá los intereses legales y se calculará con referencia al día en que el perjuicio se produjo.
6. Cuando la entidad indemnice a los administrados, podrá repetir judicialmente de autoridades y demás personal a su servicio, la responsabilidad en que hubieran incurrido, tomando en cuenta la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal involucrado y su relación con la producción del perjuicio. Sin embargo, la entidad podrá acordar con el responsable el reembolso de lo indemnizado, aprobando dicho acuerdo mediante resolución.

4.3. Responsabilidad administrativa de funcionarios y servidores públicos.

De acuerdo a los artículos 21, 23 y 24 del Decreto Legislativo N° 276, los servidores públicos tienen 73 obligaciones, prohibiciones y derechos. (20) Los derechos conocidos por la ley a los servidores públicos son irrenunciables y toda estipulación en contrario es nula. Los servidores públicos son responsables administrativamente (también civil y penalmente) por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones. (20) Art. 21: Son obligaciones de los servidores públicos: a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público; b) Salvaguardar los intereses del

Estado y emplear austeramente los recursos públicos; c) Concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos; d) Conocer exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para un mejor desempeño; e) Observar buen trato y lealtad hacia el público en general, hacia los superiores y compañeros de trabajo; f) Guardar absoluta reserva en los asuntos que revistan tal carácter, aún después de haber cesado en el cargo; g) Informar a la superioridad de los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio de la función pública; y h) Las demás que le señalen las leyes o el reglamento. Art. 23: Son prohibiciones a los servidores públicos: a) Realizar actividades distintas a su cargo durante el horario normal de trabajo, salvo labor docente universitaria; b) Percibir retribución de terceros para realizar u omitir actos de servicio; c) Realizar actividad política partidaria durante el cumplimiento de las labores; d) Emitir opinión a través de los medios de comunicación social sobre asuntos del Estado, salvo autorización expresa de las autoridades competentes; e) Celebrar por sí o por terceras personas o intervenir, directa o indirectamente, en los contratos con su Entidad en los que tengan intereses el propio servidor, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; f) Realizar actos de hostigamiento sexual, conforme a la ley sobre la Materia, (Ley N° 27942). g) Las demás que señalen las leyes o el reglamento. Art. 24: Son derechos de los servidores públicos de carrera: a) Hacer carrera pública en base al mérito, sin discriminación política, religiosa, económica, de raza o de sexo, ni de ninguna otra índole; b) Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y de acuerdo al procedimiento establecido; c) Percibir la remuneración que corresponde a su nivel, incluyendo las bonificaciones y beneficios que procedan conforme a ley; d) Gozar anualmente de treinta días de vacaciones remuneradas salvo acumulación convencional hasta de 02 periodos; e) Hacer uso de permisos o licencias por causas justificadas o motivos personales, en la forma que determine el reglamento; f) Obtener préstamos administrativos, de acuerdo a las normas pertinentes; g) Reincorporarse a la carrera pública al término del desempeño de cargos electivos en los casos que la Ley indique; h) Ejercer docencia universitaria, sin ausentarse del servicio más de seis horas semanales; i) Recibir siempre menciones, distinciones y condecoraciones de acuerdo a los méritos personales.

La Orden del Servicio Civil del Estado constituye la máxima distinción; j) Reclamar ante las instancias y organismos correspondientes de las decisiones que afecten sus derechos; k) Acumular a su tiempo de servicios hasta cuatro años de estudios universitarios a los profesionales con título reconocido por la Ley Universitaria, después de quince años de servicios efectivos siempre que no sean simultáneos; l) No ser trasladado a entidad distinta sin su consentimiento; ll) Constituir sindicatos con arreglo a ley; m) Hacer uso de la huelga, en la forma que la ley determine; n) Gozar el término de la carrera, de pensión dentro del régimen que le corresponde; ñ) Los demás que señalen las leyes o el reglamento.

La participación de uno o más servidores a la comisión de falta; y e. Los efectos que produce la falta. La calificación de la gravedad de la falta es atribución de la autoridad competente o de la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios, según corresponda. 76 Los elementos que se consideran para calificar la falta serán enunciados por escrito. Los servidores públicos serán sancionados administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal en que pudieran incurrir. La aplicación de la sanción se hace teniendo en consideración la gravedad de la falta. Para aplicar la sanción a que hubiere lugar, la autoridad respectiva tomará en cuenta, además: a. La reincidencia o reiterancia del autor o autores; b. El nivel de carrera.

4.3.1. Procedimiento sancionador o disciplinario, según la ley N° 27444

El procedimiento sancionador es el que utilizan las Administraciones Públicas para ejercer su potestad sancionadora. Es decir, “es aquel en el cual se determina la comisión o no de una falta a través de la actuación y valoración de todas las pruebas existentes, aplicándose la sanción correspondiente, de ser el caso”. Por ejemplo, en Perú está regulado por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El procedimiento prevé dos fases: la instructora y la sancionadora, en la primera fase, la administración da audiencia a la persona interesada para que pueda alegar y proponer la práctica de aquellas pruebas que considere conveniente para su defensa, siempre en relación con los hechos que se le imputan. En la fase sancionadora (o más bien resolutoria, ya que el expediente puede acabar sin sanción), el órgano competente dicta resolución, sancionando, si

han quedado acreditados los hechos imputados, o sobreseyendo y archivando el expediente en caso contrario. Art. 57 de la Ley N° 29277. Ley de la Carrera Judicial, publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 07 de noviembre del 2008.

El presunto responsable tiene derecho a ser notificado de los hechos que se le imputan, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que en su caso, se le pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción. En todo el procedimiento, la persona imputada goza de la presunción de inocencia y es la administración la que tiene la carga de probar la comisión de la infracción, si bien es cierto que los hechos constatados por funcionarios tienen valor probatorio (pero no de carácter absoluto: se puede destruir dicha presunción con otras pruebas). 1. Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa: La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: a) Legalidad: Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarían a disponer la privación de libertad. b) Debido procedimiento:

Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso. “Así, el Tribunal Constitucional ha establecido que el ámbito protegido por el derecho al debido proceso garantiza que una persona sometida a un procedimiento (judicial, administrativo o de cualquier otra índole), conforme a determinadas reglas previamente determinadas, no sufra la alteración irrazonablemente de éstas, es decir, de las reglas con las cuales aquel se inició”. c) 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:

Prescripción: Es la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las

demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzara a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de la Ley N° 27444. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa. n) Medidas de carácter provisional: La autoridad que instituye el procedimiento para disponer la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el Artículo 146 de la Ley N° 27444. Las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto. El cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional que en su caso se adopten, se compensarán, en cuanto sea posible, con la sanción impuesta. 2. Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones. Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes: a) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235 de la Ley N° 27444 . b) Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal. En cuanto a la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintivos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. Asimismo, la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía

administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva. Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

4.3.2. Incumplimiento del debido proceso en procesos disciplinarios en la municipalidad provincial de Puno entre los años 2015 y 2017.

En la Institución edil más importante de la provincial de Puno, sucedió entre los años 2015 y 2017 que los funcionarios que tuvieron a su cargo conducir procedimientos disciplinarios incumplieron flagrantemente el principio más importante del Derecho Administrativo que es el debido proceso, y esto por razones de desconocimiento y de no tomar el debido interés a un encargo de gran responsabilidad que implica asumir la dirección de conducir un procedimiento administrativo disciplinario. En ese sentido damos cuenta de por lo menos 06 procedimientos que fueron archivados algunos otros, no se impulsaron para nada las diligencias que manda la norma administrativa y en el colmo de los casos, en 02 no se apertura con Resolución el Procedimiento administrativo disciplinario, haciendo que prescriba y que los supuestos implicados o procesados salgan impunes y sin ser procesados, ni sancionados.

Por otro lado, es importante considerar que como señala Cervantes (2003) se incurre en responsabilidad administrativa, civil y penal si los funcionarios no conducen adecuadamente un proceso administrativo disciplinario. Estas tres formas de responsabilidad no son tomadas en cuenta, ni son siquiera mentalizadas por los funcionarios creyendo que el asumir la conducción de un proceso de esta naturaleza, no significa nada trascendente.

Por otro lado, la responsabilidad Extracontractual nace de un hecho al que la Ley atribuye consecuencias indemnizatorias, por lo tanto, significa que debe existir la calificación de un daño y por consiguiente la capacidad indemnizatoria.

Esta situación de inacción y de genuina irresponsabilidad en la conducción de los procesos administrativos disciplinarios, genera un grave daño moral a la ciudadanía del país, ya que por un lado, se fortalece la impunidad ya que quien comete faltas administrativas, y hasta delitos graves, como de corrupción,

concusión y otros queda librado de toda responsabilidad, con las consecuencias irreparables de justicia para el país, y por otro lado, demuestra que el estado es ineficiente, ineficaz, ya que sus funcionarios y servidores, debieran conocer sus funciones, y determinar que en caso de ésta naturaleza debieran informarse, saber que sus acciones o inacciones es muy delicado para la administración de justicia administrativa en el Perú.

Indagando las razones que harían que estas cosas se manifiesten en las últimas gestiones ediles, podemos determinar las siguientes razones:

1. Existe clientelismo político para ocupar cargos de alta responsabilidad. Significa que los funcionarios no se capacitan, no están debidamente preparados, incluso en algunas gerencias le sacan la vuelta al requisito de obviar que un Gerente debe ser profesional habilitado.
2. Existe desconocimiento de funciones, del contenido del Código de ética, de la Función Pública, así como no son informados, ni menos capacitados para conducir un proceso administrativo disciplinario. Si a ello agregamos que estas comisiones ordinarias u extraordinarias no cuentan con un asesor legal, la situación se pone más complicada, trayendo graves perjuicios al Estado.
3. Otro factor causal es la responsabilidad de los mismos Alcaldes o autoridades de las instituciones públicas que, no les interesa mucho la calidad de sus funcionarios, sino básicamente devolver favores, y por lo tanto se rodean de personas poco idóneas e incapaces. Este problema, se ha venido agravando en los últimos años en la medida que ha estado vinculado a actos de corrupción para ocupar cargos y mantenerse en ellos.

Todo ello, trae consigo las consecuencias ya descritas de impunidad, de relajamiento moral, de corrupción, de ineficacia en los fines de toda institución pública. Como la Municipalidad Provincial de Puno. Si a todo ello agregamos que la peculiaridad de la Municipalidad Provincial de Puno, es que ha venido de manera exagerada aumentando el personal contratado y hasta nombrado, haciendo difícil el sostenimiento de planillas de pagos, y ocasionando la indeterminación de funciones de cargos intermedios en las diversas oficinas de esta institución.

4.4. Desde la perspectiva descriptiva

Con la aplicación de cuestionarios cerrados a los usuarios y funcionarios se ha determinado la siguiente tabulación:

Tabla 2

Usuarios implicados en procesos administrativos disciplinarios de la MPP- AÑOS 2015 Y 2017

Resultados de la aplicación de cuestionarios cerrados a usuarios/implicados en procesos administrativos disciplinarios de la MPP- AÑOS 2015 Y 2017. (06 CASOS)						
Diversos Casos	Preguntas	Respuestas		Respuestas		Total
		SI	NO	N/S	N/O	
Usuarios	¿Su proceso administrativo disciplinario concluyó?		X (6)			06
Usuarios	¿Se apertura proceso?	X(4)		X(2)		06
Usuarios	¿Lo citaron?		X(4)		X(2)	06
Usuarios	¿Sabe si hubo resolución resolutive?		X(5)	X(1)		06
Usuarios	¿Cometió Falta?		X(6)			06
Usuarios	¿Es inocente?	X(6)				06

Las respuestas al cuadro que mostramos son bastantes elocuentes, puesto que todos los que contestaron el cuestionario cerrado, que fueron seleccionados de manera aleatoria, entre los mismos trabajadores de la Municipalidad, lo que facilitó su rápida ubicación, y aplicación de cuestionarios, ellos fueron categóricos en responder que el proceso disciplinario no concluyó, e incluso hay dos respuestas de los 06 que aseguran que no se les apertura, y ciertamente esta situación trae como consecuencia que alegan que no cometieron falta alguna.

Cuestionario a funcionarios:

Tabla 3

Funcionarios que tuvieron el encargo de ser miembro de Comisiones de Procesos Disciplinarios MPP- 2015 - 2017

Resultados de cuestionario aplicado a funcionarios que tuvieron en cierta ocasión el encargo de ser miembro de Comisiones de Procesos Disciplinarios. (05 en total)					
Preguntas	Respuestas		Respuestas		Total
	SI	NO	N/S	N/O	
Ud. ¿Fue miembro de alguna comisión disciplinaria?	X(3)	X(2)			
¿Realizaron los miembros diligencias, acciones de procedimiento?	X(2)	X(3)			
¿Hubo resoluciones resolutivas con o sin sanción?	X(1)	X(4)			
¿Archivaron algunos casos?	X(4)	X(1)			
¿Está satisfecho por su trabajo?	X(3)	X(2)			

En este otro recuadro encontramos respuestas que dan cuenta que efectivamente los funcionarios en su mayoría miembros de comisiones, no determinaron bien la conducción de los procesos disciplinarios, es elocuente que tres contesten que no hicieron diligencias y que cuatro dijeran que no hubo resoluciones de sanción o no de sanción, y termina la confirmación del desinterés es que archivaron 4 casos, lo que evidentemente al no ser procesados los administrados, se coronó la impunidad.

CONCLUSIONES

- Es ineficaz la forma como se impulsa y desarrolla los Procesos Administrativos Disciplinarios en la Municipalidad Provincial de Puno, en razón de que de acuerdo a los casos vistos, muchos de ellos se han archivado, otros no han sido ni siquiera aperturados, y casi todos adolecen de actos o diligencias, que permitan reunir pruebas, así como permitir el derecho a la defensa, y buscar el debido esclarecimiento de faltas y hasta delitos, contraviniendo el principio del debido proceso administrativo, y acarreando graves consecuencias para el Estado.
- Por otro lado, el Sistema Administrativo es idónea, el problema es de las personas, que desconocen las normas administrativas, y no son debidamente asesorados, capacitados, tampoco hay interés de los propios funcionarios para poder capacitarse, y por consiguiente no toman en serio un proceso administrativo cuando forman parte de una comisión disciplinaria,
- Las causas han sido determinadas en la Discusión y resultados y tiene que ver con el desconocimiento, desinterés, el clientelismo político, y el pago de favores en la elección de funcionarios que terminan mostrando ser ineficaces y inoperantes para la función pública.
- Las mejoras o remedios a esta situación tiene que ver principalmente con las capacitaciones que deben impartir a los funcionarios las autoridades, así como de seleccionar a las personas más idóneas, capaces para el ejercicio de la función Pública.



RECOMENDACIONES

- Debe realizarse una concientización en las nuevas autoridades ediles y de los Gobiernos Regionales, para que se abstengan de pagar favores, y no escoger personas con capacidad, profesionalismo, y conductas anéticas que deterioran la imagen y eficiencia de las Instituciones Públicas.
- La Contraloría General de la república, así como el SERVIR, deben establecer pautas y sanciones para quienes incumplan, contratar a personas sin el perfil profesional, y sin conocer sus antecedentes conductuales. Debería existir un mayor control y determinación de responsabilidad

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, M. (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Mexico: Purrua.
- Aguila, C. (2007). *el abe del derecho administrativo*. Lima: San Marcos E.R.L.
- Alarcon, L. (1997). *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Mexico: Thomson.
- Albornoz, J. (2011). *El Debido Proceso Administrativo y su Reconocimiento en los Procedimientos Disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado Regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo*. Santiago: Universidad de Chile.
- Alvarez, E. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Arteaga, E. (2002). *Derecho Administrativo - Historia y fuentes*. Mexico: Oxford University Press.
- Asua, A. (1997). La tutela penal del correcto funcionamiento de la administración. Cuestiones político criminales, criterios de interpretación y delimitación de la potestad disciplinaria. *Delitos contra la administración*, 13-55.
- Avanto, M. (2001). *Los delitos contra la administración pública en el Código*. Lima: Palestra.
- Boyer, J. (2017). El Procedimiento Administrativo Disciplinario: Del crimen y castigo hacia una política de integridad. *Revista de la Escuela Nacional de*, 32-43.
- Bruna, D., & Escobedo, E. (2018). *El principio de legalidad y tipicidad en el derecho disciplinario de los funcionarios públicos*. Chile: Universidad de Chile. Retrieved from [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146847/El-principio-de-legalidad-y-tipicidad-en-el-derecho-disciplinario-de-los-funcionarios-p%
c3%bablicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146847/El-principio-de-legalidad-y-tipicidad-en-el-derecho-disciplinario-de-los-funcionarios-p%c3%bablicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Cabrera, C. (2005). *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Cervantes, D. (2003). *Manual de Derecho Administrativo*. Lima: Idemsa.

- Chavez , A. (2019). *La aplicación del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios del personal fiscal en el distrito Fiscal de Huancavelica, 2017 – 2018*. Huancavelica: Universidad Nacional Hermilio Valdizan. Retrieved from <http://repositorio.unheval.edu.pe/handle/UNHEVAL/5683>
- Cordero, E. (2012). El derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho Penal. *Revista de Derecho Volumen XXV - N° 2*, 94 -120.
- Del Rio, O. (2009). *Compendio de terminología relativa a la gestión pública*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- Denegri, M. (2010). *Procesos administrativos disciplinarios por conducta profesional y actos contrarios a la ética profesional de los abogados independientes del Ilustre Colegio de Abogados de Tacna en el año 2018*. Tacna: Universidad Privada de Tacna.
- Espinoza, E. (2001). *Comentarios al derecho administrativo*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín Arequipa.
- Estela, J. (2009). *El Procedimiento Administrativo Sancionador, las sanciones administrativas en el Poder Ejecutivo, casuística*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Estela, J. (2009). *El Procedimiento administrativo sancionador, las sanciones administrativas en el poder ejecutivo, casuística*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Retrieved from <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/204>
- Faura, P. (2005). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Lima: Grijley.
- Fayol, H., Taylor, f., & F. (2000). *La visión científica del Derecho Administrativo*. Madrid: Trotta.
- Flores, W. (2018). Estudio del debido procedimiento en los procesos administrativos disciplinarios respecto a los derechos de los administrados en la dirección regional de educación puno en el año 2014. *Revista Derech*, 157 - 180.



- Gonzales, E. (2014). *El Procedo Disciplinario en la Administración Pública*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Hernández, R., Fernandez, C., & Pilar, B. M. (2014). *Metodologia de investigacion*. Mexico: McGRAW-HILL.
- Huangal, W. (2019). *La Prueba en el Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil*. Lima: Pontificia Universidad Catolica del Perú. Retrieved from <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/16369>
- Ignacio, W. (2009). *Proporcionalidad entre sanciones y faltas en los procesos administrativos disciplinarios en la Universidad Nacional del Altiplano - Puno periodo 2006*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.
- Lizarraga, V. (2013). *El régimen disciplinario en la función pública*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Lopez, F. (1988). Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 30 - 50.
- Mestanza, J. (2014). *Derecho a la defensa y el debido proceso en las sanciones impuestas a los trabajadores de la municipalidad provincial de Puno*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.
- Moron, J. (2006). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón, J. (2006). *Los principios delimitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana*. Lima: s.e. Retrieved from http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_pr
- Moron, J. C. (2003). *Comentarios al Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Mory, F. (2002). *El proceso adminiostrativo disciplinario*. Lima: Rodhas.
- Napuri, G. (2007). *El Procedimiento Administrativo*. Lima: Ara.
- Oviedo, M. (2019). *Incorporación del procedimiento administrativo disciplinario en el régimen laboral privado del decreto legislativo N° 728 como*

- garantía al debido proceso*. Trujillo: Universidad Cesar Vallejo. Retrieved from <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/30097>
- Paredes, D. (2013). *El debido proceso administrativo: análisis de los procedimientos sancionatorios de telecomunicaciones, sanitario y eléctrico*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Perez, M. (2015). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: PRODUGRÁFICA E.I.R.L.
- Quiñones, L. (2019). *Gestión de los procesos administrativos disciplinarios a trabajadores de la UGEL 07. San Borja*. Trujillo: Universidad Cesar Vallejo. Retrieved from http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/41305/Qui%20c3%b1ones_VLB.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Quispe, E. (2013). *Procedimietno administrativo disciplinario*. Arequipa: ADEC.
- Rodríguez, M. (2017). La defensa penal eficaz como garantía del debido proceso en Ecuador. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos*, 33-44.
- Rojas, F. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Romero, J. (2016). *El debido procedimiento en el proceso administrativo disciplinario*. Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo. Retrieved from <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/8132>
- Ruiz, A. (2001). *Manual de Derecho Administrativo*. Lima: Rhodas.
- Sagastegui, U. (1982). *Derecho Procesal Civil Tomo I*. Lima: Atlantida S.A.
- Salas, E. (2018). *Los procedimientos disciplinarios por debida motivación en la OCMA y su implicancia en los principios de independencia judicial y debido proceso*. Trujillo: Universidad Cesar Vallejo. Retrieved from <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/36813>
- Salas, J. (2019). *Vulneración a los derechos fundamentales de docentes en los procedimientos administrativos disciplinarios de la UGEL Puno, en el marco de implementación de la ley 29944, años 2015 - 2016*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.



- Salinas, R. (2019). *Delitos contra la administración pública*. Lima: Lustitia.
- Santamaria, J. (2000). Principios de Derecho Administrativo. *Centro de Estudios Ramón Areces*, 75- 100.
- Santibañez, E. (2016). *El procedimiento administrativo de queja dentro de las contralorías internas del gobierno del estado de Mexico*. Mexico: Universidad Autonoma de Estado de Mexico. Retrieved from <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/62837/SANTIBA%20ERICK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Schuneman, B. (2004). El dominio sobre el fundamento del resultado: Base Lógico-objetiva común para todas las formas de autoría. *Derecho Penal y Criminología*, 13–25 .
- Suarez, M. (2015). *El procedimiento administrativo disciplinario de la Función Judicial desde la perspectiva constitucional*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Tejada, J. (2015). Debido proceso y procedimiento disciplinario laboral. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuego*, 227-248.
- Vargas, A., Aguilera, E., & Martínez, P. (2015). *Hacia la eficientización del procedimiento administrativo disciplinario del Poder Judicial del Estado de México*. Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico.
- Velasco, G. (1993). *Derecho Procesal Civi*. Peru: Editora Jurídica Grijley.
- Ventura, F. (2015). *El cumplimiento de los plazos establecidos en el procedimiento disciplinario administrativo, a los docentes de unidad de gestion educativa - Churcama*. Huancavelica: Universidad Nacional de Huancavelica.
- Villar, J. L. (1972). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: S.e.



ANEXOS



Anexo 1 Guía de Observación

Texto:.....

Título:.....

Materia:..... Ficha:.....

OBSERVACIONES:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

OTROS ASPECTOS:

.....
.....
.....
.....

Puno, Agosto del 2019.



Anexo 2 Cuestionario

(Administrados, Usuarios)

Nombre:.....

Fecha.....Institucion:.....

- 1.- ¿Es idónea los procesos administrativos disciplinarios?
- 2.- Ud. ¿Ha sido atendido correctamente, su proceso concluyó?
- 3.- ¿Se ha respetado el debido proceso en su trámite administrativo disciplinario, se aperturó?
- 4.- ¿Ud. ha sido citado?
- 5.- ¿Hubo Resolución de sanción?
- 6.- ¿Es inocente en el caso que le indicaron?

Puno, agosto del 2019.