

Los procesos administrativos disciplinarios y su incidencia en los procesos de responsabilidad civil en el sector de ESTP de Lima Metropolitana

Administrative disciplinary processes and their impact on civil liability processes in the ESTP sector of Metropolitan Lima

Ledgar Nicolao Sovero-Sovero ^{1*}

¹ Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, Perú

* Correo para correspondencia: ledgarnss7@gmail.com

Resumen

El objetivo fue analizar de qué manera los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector de Educación Superior Tecnológica Pública (ESTP) de Lima Metropolitana. Estudio de enfoque cualitativo, de tipo básico, diseño de teoría fundamentada, fue desarrollado sobre la base de entrevistas y análisis documental. La muestra cualitativa estuvo conformada por docentes, abogados, expertos, grupos, conocedores de la realidad del sector, los mismos que constituyeron las unidades de observación. Los resultados muestran que los PAD inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector ESTP de Lima Metropolitana; que los principios sancionadores vulnerados en los PAD son los de tipicidad, legalidad y debido procedimiento administrativo; y que la falta de experiencia, capacitación, conocimiento, de los profesionales del derecho que encausan los procedimientos sancionadores conlleva a que se sancione injustamente a la mayoría de los administrados. Se concluye en que los PAD inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector ESTP de Lima Metropolitana, en razón que el incumplimiento de los principios sancionadores como tipicidad, principio del debido proceso administrativo y legalidad conlleva al inicio del proceso civiles de responsabilidad civil en el sector.

Palabras clave: procesos administrativos disciplinarios, procesos de responsabilidad civil, sanción arbitraria.

Abstract

The objective was to analyze how disciplinary administrative procedures (PAD) affect civil liability processes in the Public Technological Higher Education (ESTP) sector of Metropolitan Lima. Qualitative approach study, basic type, grounded theory design, was developed based on interviews and documentary analysis. The qualitative sample was made up of teachers, lawyers, experts, groups, knowledgeable about the reality of the sector, the same ones who constituted the observation units. The results show that PADs affect civil liability processes in the ESTP sector of Metropolitan Lima; that the sanctioning principles violated in the PAD are those of typicality, legality and due administrative procedure; and that the lack of experience, training, and knowledge of the legal professionals who carry out the sanctioning procedures leads to the majority of those administered being unfairly sanctioned. It is concluded that the PAD affects the civil liability processes in the ESTP sector of Metropolitan Lima, because failure to comply with the sanctioning principles such as typicality, the principle of due administrative process and legality leads to the initiation of the civil liability process in the sector.

Keywords: administrative disciplinary processes, civil liability processes, arbitrary sanctions.

Introducción

Las sanciones administrativas arbitrarias ejecutadas por las autoridades que desarrollan los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) a docentes con cargo de director del sector de Educación Superior Tecnológica Pública (ESTP) de Lima Metropolitana, es uno de los conflictos jurídicos más vistos y sin resolver en el derecho administrativo en el sector.

Son arbitrarias porque transgreden el principio de legitimidad y tipicidad del proceso administrativo disciplinario, situación que se expresa en sanciones sin pruebas objetivas, causas justas ni motivos legales existentes. Esta realidad ha llevado a que los administrados busquen justicia ante las instancias judiciales especializadas en materia administrativa y contencioso administrativo laboral, con el único fin de solicitar tutela jurisdiccional efectiva.

El estudio radicó en establecer los antecedentes que vulneraron el debido proceso administrativo disciplinario ocasionado por profesionales del órgano sancionador del sector de ESTP y confirmado por el Tribunal Servir, que motivó a los administrados a demandar ante el juez experto, en actividades físicas e intelectuales, de la corte influyente de justicia para declarar nulidad total las resoluciones del Tribunal Servir y jefatural de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), absolviendo la sanción injusta y la devolución de los estipendios dejados de recibir por tal sanción, más los intereses que por ley corresponda.

La investigación, desde el aspecto práctico, se justifica porque busca mostrar el problema que afrontan los administrados sancionados arbitrariamente por las autoridades que ejecutan los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana, con el fin de proponer alternativas en aplicación del principio del debido proceso administrativo disciplinario y así evitar que los sancionados terminen recurriendo a entidades especializadas con la intención de tener una mejor tutela jurisdiccional efectiva por los daños y derechos que les hubiesen sido vulnerados.

Teóricamente, porque interpreta las normas administrativas del PAD concordantes con Ley 30057 para atender y hacer justicia a los administrados del sector ESTP de Lima Metropolitana, estudio que servirá de antecedente para otros casos similares.

El problema general fue: ¿De qué manera los procedimientos administrativos disciplinarios inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector de Educación Superior Tecnológica Pública de Lima Metropolitana?

El primer problema específico fue: ¿Qué principios sancionadores se vulneran de los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana? El segundo fue: ¿La falta de capacitación de los profesionales que encausan los PAD en el sector de ESTP guarda relación con el incumplimiento de las normas y del debido procedimiento sancionador en Lima Metropolitana?

El objetivo general fue analizar de qué manera los PAD inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector de ESTP de Lima Metropolitana.

El primer objetivo específico fue determinar qué principios sancionadores se vulneran en los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana, mientras que el segundo fue identificar el nivel capacitación de los profesionales que encausan los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana.

La hipótesis general fue que los PAD inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector ESTP de Lima Metropolitana, en razón que el incumplimiento de los principios sancionadores como tipicidad, principio del debido proceso administrativo y legalidad conlleva al inicio de procesos civiles de responsabilidad civil en el sector.

La primera hipótesis fue que los principios sancionadores que se vulneran en los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana son los axiomas de tipicidad y legalidad, lo que conlleva a iniciar procesos de responsabilidad civil en el sector.

La segunda fue que la privación de preparación y conocimiento de los peritos que encausan los PAD en el sector de ESTP conlleva a que se sancione injustamente a los administrados del sector.

Material y Métodos

La investigación fue de enfoque cualitativo, de tipo básico, diseño de teoría fundamentada. Lo cualitativo, según Bedregal et al. (2017), está representado por conductas, opiniones o percepciones de los sujetos involucrados en relación con una determinada problemática, estudia la realidad en su contexto natural para interpretar los fenómenos en concordancia con las personas implicadas.

Es de tipo básico porque trata de comprender el fenómeno social a partir de la indagación y averiguación de un conocimiento. Según su finalidad, de acuerdo con Carruitero (2014), se puede dividir la investigación jurídica social en básica y aplicada, y sostiene que la primera tiene como finalidad el mejor conocimiento y comprensión de los fenómenos sociales, es el fundamento de toda otra investigación; mientras que la investigación social aplicada, busca mejorar la sociedad y resolver sus problemas, aplica los logros de la investigación básica.

Fue aplicado el diseño de la teoría fundamentada para la recolección y análisis de datos, adaptable al contexto investigado. Para Bonilla y López (2016), la metodología de la teoría fundamentada inicia con el nombramiento de la pericia, herramienta, medios y materiales que el estudioso crea conveniente para ingresar al campo y obtener los datos respectivos.

La investigación, realizada en el 2020, también tuvo un nivel descriptivo. Rojas (2015) considera que el nivel descriptivo se utiliza para explorar hasta qué punto se relacionan las categorías, muestra el fenómeno a investigar y cómo se manifiesta, considerando un límite espacial y temporal; se explica la problemática sin insertar variaciones. Describe a la investigación como la comprensión del contexto, tal como

se muestra en una situación de espacio y de tiempo, observando y registrando el fenómeno sin introducir alteraciones, realizando interrogaciones de inflexibilidad: ¿qué es?, ¿cómo es?, ¿dónde está?, ¿cuándo ocurre?, ¿cuántos individuos o casos se observan?, ¿cuáles se observan?

Fue desarrollada en función de categorías, subcategorías y matriz de categorización. En las investigaciones cualitativas, para Kuckartz (2019), existen las categorías, con un rol similar a las variables; pero los análisis estadísticos llevados a cabo en el universo de las matemáticas, las correlaciones y cálculos precisos de probabilidades son menos precisos y más distorsionantes que los datos cualitativos. Tales investigaciones, precisa el mencionado autor, son más objetivas y se estructuran con base a las variables que se denominan aquí categorías, pero tienen un significado funcionalmente equivalente.

Aguared-Ramírez et al. (2020) sostienen que las categorías son agrupaciones de códigos, que producen fenómenos más abstractos, dicho códigos, adscritos a una categoría, permiten establecer relaciones y reclasificar y revisar hasta que encaje toda la idea, es decir, que verdaderamente recojan el acontecimiento que trata de ser definido, por lo que las categorías son como contenedores de ideas.

En función de ello, el estudio plantea dos categorías, una independiente (procedimientos administrativos disciplinarios) y otra dependiente (procesos de responsabilidad civil), cada cual con sus respectivas subcategorías: la primera, que incluye: elementos del PAD, potestad sancionadora y respeto a las garantías del debido procedimiento; y la segunda, que implica: daño, ilicitud o antijuricidad, capacitación e indemnización.

Fue desarrollado sobre la base de entrevistas y análisis documental, utilizando como instrumentos de recolección de datos las respectivas guías en cada técnica. En investigaciones cualitativas, cuando se recolectan los datos, casi siempre nacen otras ideas que podrían inspirar nueva recopilación de datos, procesos analíticos alternativos e incluso una pregunta de investigación modificada. Bansal et al. (2018)

consideran que mientras los estudiosos cuantitativos a menudo toman decisiones en el inicio de un proyecto para garantizar que la recopilación de datos y el análisis encaje con la pregunta de investigación, los enfoques cualitativos e inductivos a menudo requieren repensar estas preguntas a lo largo del proyecto.

La muestra cualitativa estuvo conformada por docentes, abogados, expertos, grupos, concedores de la realidad del sector, los mismos que constituyeron las unidades de observación. Se recurrió a las vivencias y testimonios de las personas sancionadas. También a la explicación de abogados, especialistas en derecho laboral administrativo, que en total fueron siete los entrevistados. La caracterización de los sujetos o participantes en este proceso, siguiendo a Abanto (2014), consistió en describir quiénes eran los integrantes de la situación a investigar, la especificación de los intervinientes, prototipos, tipos, comportamientos, etc.

Para Hernández (2014), las vistas de exploración no se consideran una práctica de laboratorio, aislándoles de su contexto sociocultural al entrevistador y al entrevistado; sino que a través de las entrevistas se examinan las experiencias de los individuos, relacionándolas con prácticas profesionales, poniendo un especial énfasis para interactuar en su entorno natural, sin transformaciones que pueda introducir un entorno artificial.

A partir de la recolección, se sistematizó en forma metódica la información, con la intención de generar la integración de resultados y cumplir los objetivos, general y específicos, y establecer las conclusiones.

Resultados

En relación con objetivo general y consiguiente hipótesis general, los especialistas en derecho laboral entrevistados sostienen que los procedimientos administrativos disciplinarios inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector de ESTP de Lima Metropolitana, debido al incumplimiento de los principios sancionadores como

tipicidad, principio del debido proceso administrativo y legalidad.

Consideran que las sanciones disciplinarias a los servidores y docentes del mencionado sector son arbitrarias y que por ello impugnadas en el Poder Judicial, sobre todo por daño económico, a fin de que el servidor recupere las remuneraciones impagas y otros conceptos.

Coinciden en que la aplicación de la ley debe ser conforme a derecho, y que no se debe permitir los abusos ni excesos de una autoridad administrativa ni mucho menos del PAD. Plantean que, si el servidor sancionado ha cometido una falta, debe ser sancionado, pero previa investigación en relación con el daño ocasionado para no vulnerar el principio fundamental de una persona; y que el perjuicio debe tener un costo económico respecto a la sanción, ya que las leyes están creadas para proteger. Sobre el primer objetivo específico y la primera hipótesis planteada, los expertos entrevistados establecen que los principios sancionadores que se vulneran en los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana son los axiomas de legalidad y tipicidad, lo que conlleva a iniciar procesos de responsabilidad civil en el sector.

Según ellos, el principio de legalidad es el más vulnerado por no seguir lo dispuesto por ley, así como el principio es el de tipicidad, por lo cual muchos elementos no configuran falta administrativa, seguido por el principio de buena fe y debido procedimiento, y el principio de imputación subjetiva de responsabilidad (tabla 1).

Tabla 1

Principios sancionadores que según especialistas se vulneran en los PAD en el sector de ESTP de Lima Metropolitana.

N°	Principios vulnerados	Especialistas
1	Legalidad y tipicidad	04
2	Buena fe y debido procedimiento	02
3	Imputación subjetiva de responsabilidad	01
	Total	07

Fuente: elaborado por el autor

De acuerdo con el principio de tipicidad, para los especialistas, solo constituye conductas punibles administrativamente las transgresiones presentadas explícitamente en pautas con rango de ley, por lo que no se puede acusar a los súbditos el acatamiento de compromisos que no estén presentadas preliminarmente en una norma legal.

Los expertos concuerdan que las autoridades que vulneran el PAD conllevan a iniciar procesos judiciales de responsabilidad civil al amparo de nuestra Constitución Política; por ello, al existir vulneraciones, es preciso iniciar judicialmente demandas ante un juzgado civil por los detrimentos que producen al servidor público solicitándose las reparaciones e indemnizaciones basadas en la ley.

¿Cuáles son las razones que nos permiten explicar la vulneración de los principios de procedimientos administrativos sancionadores en el sector de ESTP de Lima Metropolitana?

La mayoría sostiene que es falta de capacitación al personal de secretaria técnica, a las autoridades del PAD, incluyendo a los miembros del CPAD, y falta de asesoría técnico-legal que permita emitir pronunciamientos adecuados en los actos administrativos.

Otros consideran:

- La inadecuada investigación respecto a los procedimientos administrativos.
 - La falta de instrucción en procesos técnico-legales en el personal a cargo, la falta de contratación de personal con notoria experiencia.
 - La falta de instrucción y experiencia para contextualizar y motivar los procesos técnicos legales en el personal de funcionario perito y de potestades del PAD a cargo.
 - La falta de capacitación técnica y experiencia al personal de secretaria técnica y a las jurisdicciones del PAD para llevar una adecuada investigación contextualizada y motivada respecto a los procedimientos administrativos.
-

Respecto al segundo objetivo y segunda hipótesis, los abogados especialistas consideran que es la privación de preparación y conocimiento de los peritos que encausan los PAD en el sector de ESTP, la que conlleva a que se sancione injustamente a los administrados del sector.

En este caso, los abogados entrevistados describen la siguiente realidad:

- Falta de asistencia técnico-legal adecuada.
- Falta de capacitación para la asistencia legal correspondiente, que lleva a pronunciamientos inadecuados e inconsistentes en los actos administrativos.
- La inexactitud de aprendizaje de los peritos en lo que es procedimientos administrativos, no se asesoran bien y cometen errores al momento de sancionar administrativamente, perjudicando a los servidores que si están llevando una buena enseñanza.
- Desconocimiento o falta de capacitación de los profesionales en procesos administrativo disciplinarios.

¿Los daños ocasionados a los administrados por los integrantes del órgano sancionador del sector de IESTP de Lima Metropolitana deben ser indemnizados?

Los entrevistados dan las siguientes respuestas:

- Debe ser resarcido por aquel que ocasionó el daño.
- De existir daños ocasionados al administrado de manera arbitraria, es preciso su reparación e indemnización como lo exige la ley.
- Si se demuestra vulneración a los principios administrativos, los administrados deben ser indemnizados por el daño moral y patrimonial. Sin embargo, un daño objetivo también puede causar consecuencias no patrimoniales: dolor, pena, aflicción que genera secuelas no patrimoniales que tienen poca posibilidad de merecer una reparación significativa.
- Todo daño o menoscabo debe ser retribuido y ser resarcido en su totalidad, de lo contrario estamos frente a injusticias administrativas.

En relación con la guía de análisis documental se encontró, al igual que en las entrevistas, que la precalificación de la secretaria técnica sobre la base de documentos sin pruebas objetivas, no proponía una fundamentación. Este mal informe es alcanzado al órgano instructor, para iniciar un PAD y materializar sanciones que vulneraron la inauguración de tipicidad, autenticidad y el honesto proceso administrativo, incidiendo de forma favorable en la responsabilidad civil por haber generado un daño emergente.

Discusión

Sobre el objetivo general e hipótesis general, corroborado por el estudio, que los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector de ESTP de Lima Metropolitana, concuerda con Espinoza (2020), quien en su tesis de maestría Procedimiento administrativo disciplinario, y su incidencia en las causales de nulidad y fundadas precisadas en las resoluciones emitidas respecto a las apelaciones, interpuestas al Tribunal del Servicio Civil, Perú 2019-2020, sostiene que el PAD que aplican los órganos instructores y sancionadores, está directamente relacionado a las causales porque declaran nulidad de resoluciones de inicio y/o de sanción, así como las que se declara fundado los recursos de reclamación, en resoluciones pronunciadas por el Tribunal Servir, como segunda instancia administrativa.

El estudio concluye en que los procedimientos administrativos disciplinarios inciden en los procesos de responsabilidad civil en el sector ESTP de Lima Metropolitana, en razón que el incumplimiento de los principios sancionadores como tipicidad, principio del debido proceso administrativo y legalidad conlleva al inicio del proceso civiles de responsabilidad civil en el sector.

También en que los principios sancionadores que se vulneran en los PAD son los principios de tipicidad, legalidad y debido procedimiento administrativo, y que finalmente la falta de experiencia, capacitación, conocimiento, de los profesionales del

derecho que encausan los procedimientos sancionadores conlleva a que se sancione injustamente a la mayoría de los administrados.

Referencias bibliográficas

- Abanto, W. I. (2013). Diseño y desarrollo del proyecto de investigación. Guía de Aprendizaje. Escuela de Posgrado de Universidad César Vallejo.
- Aguared-Ramírez, E., Pistón-Rodríguez, M., Pegalajar-Moral, M. y Olmedo-Moreno, E. (2020). El sistema de categorías como herramienta para comprender las historias de vida de los menores extranjeros no acompañados. *Revista Espacios*, 41(41), 173-183.
- Bansal, P., Smith, W., y Vaara, E. (2018). Nuevas formas de ver a través de la investigación cualitativa. *Academy of Management Journal*, 61(4), 1189-1195. <https://doi.org/10.5465/amj.2018.4004>.
- Bedregal, P., Besoain, C., Reinoso, A. y Zubarew, T. (2017). La investigación cualitativa: un aporte para mejorar los servicios de salud. *Revista Médica de Chile* 2017, 145 (3): 373-379. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872017000300012>
- Bonilla-García, M. A. y López-Suárez, A. D. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta Moebio* 55. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>
- Carruitero, F. (2014). La investigación jurídica. *Revista Jurídica Docentia et Investigatio*, 16(1), 173-186, Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM.
- Espinoza, C. (2020). Procedimiento administrativo disciplinario, y su incidencia en las causales de nulidad y fundadas precisadas en las resoluciones emitidas respecto a las apelaciones, interpuestas al Tribunal del Servicio Civil, Perú 2019-2020 [Tesis de maestría, Universidad de San Martín de Porres]. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/7058>
- Hernández, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. *Revista Cuestiones Pedagógicas*, (23), 187-210.
-

- Kuckartz, U. (2019). Análisis de contenido cualitativo: desde los inicios de Kracauer hasta los desafíos actuales. Foro Foro Cualitativo Sozialforschung: Investigación social cualitativa , 20 (3). <https://doi.org/10.17169/fqs-20.3.3370>
- Rojas, M. (2015). Tipos de investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación. Revista Electrónica de Veterinaria, 16.