



Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

RESOLUCIÓN Nº 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3872-2019-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : FRANKLIN ALY CHUQUIZUTA ALVARADO
ENTIDAD : INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES POR
 TREINTA (30) DÍAS

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta del 11 de diciembre de 2017, y la Resolución de Presidencia Nº 240-2018-IPD/P, del 12 de diciembre de 2018, emitidos por la Jefatura de la Unidad de Personal y la Presidencia del Instituto Peruano del Deporte, respectivamente; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo respecto al señor FRANKLIN ALY CHUQUIZUTA ALVARADO.*

Lima, 20 de septiembre de 2019

ANTECEDENTES

- Mediante Carta del 11 de diciembre de 2017¹ la Jefatura de la Unidad de Personal del Instituto Peruano del Deporte, en adelante la Entidad, instauró procedimiento administrativo disciplinario al señor FRANKLIN ALY CHUQUIZUTA ALVARADO, en adelante el impugnante, por contravenir lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública², por lo siguiente:

¹ Notificada al impugnante el 15 de diciembre de 2017.

² **Ley Nº 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública**

"Artículo 7º.- Deberes de la Función Pública

(...)

6) Responsabilidad. - Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública.

Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten. Todo servidor público debe respetar los derechos de los administrados establecidos en el artículo 55º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

(...)"



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

- (i) En su condición de Presidente del CRD Amazonas, no cumplió con desarrollar sus funciones a cabalidad ni de forma integral, al no realizar una adecuada supervisión de la ejecución del Convenio N° 025-2008-IPD-MUN-HUAMBO: “Convenio Interinstitucional de Ejecución de obra entre la Municipalidad Distrital de Huambo y el Instituto Peruano del Deporte”.
 - (ii) No informó a la Sede Central sobre la situación de la obra “Construcción, camerines, SS.HH., tribunas y mejoramiento de grass del Estadio Municipal de Huambo, Distrito de Huambo – Rodríguez de Mendoza - Amazonas”, ni realizó cualquier otra acción en salvaguarda de los intereses institucionales, sino hasta después de haber tomado conocimiento de las actuaciones realizadas por el órgano del Sistema Nacional de Control (2016), lo cual evidencia no solo una falta de supervisión, sino un desinterés por el estado situacional de la obra y la operatividad de la infraestructura deportiva a su cargo.
2. El 21 de diciembre de 2017 el impugnante formuló su descargo, precisando lo siguiente:
- (i) Fue designado como Presidente del CRD Amazonas en marzo de 2015, habiendo transcurrido siete años después de la firma del convenio entre la Municipalidad Distrital de Huambo y la Entidad para la ejecución de la obra “Construcción, camerines, SS.HH., tribunas y mejoramiento de grass del Estadio Municipal de Huambo, Distrito de Huambo – Rodríguez de Mendoza - Amazonas”, habiendo pasado tres (3) directores anteriores a su gestión, sin que alguno haya participado de la responsabilidad de forma directa.
 - (ii) No existe en el CRD Amazonas acta alguna de entrega de obra, pues las coordinaciones se dieron a nivel de la sede central.
 - (iii) El responsable del programa Padrinazgo visitaba la región como parte de su supervisión, con los viáticos que se le brindaban.
 - (iv) Ha brindado todas las facilidades del caso a la Contraloría General de la República para el cumplimiento de sus funciones.
 - (v) Actualmente, el Distrito de Huambo está ubicado a tres horas y treinta minutos de la ciudad de Chachapoyas y los medios de transporte no son fluidos, por lo que constituirse durante esos años era muy problemático por la distancia que representaba, al ser trocha afirmada, siendo distancias entre cinco y seis horas, mucho peor en temporadas de lluvias.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

- (vi) El CRD Amazonas cuenta con insuficiente infraestructura deportiva, por lo que solicita que se les tome en cuenta ante posibles proyectos que se puedan dar en beneficio de su región, y sean ejecutados como se establece.
3. Con Resolución de Presidencia N° 240-2018-IPD/P, del 12 de diciembre de 2018³, la Presidencia de la Entidad sancionó al impugnante con suspensión sin goce de haber por treinta (30) días, por infringir el deber de responsabilidad prescrito en el numeral 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815; tras considerar acreditados los hechos imputados en razón a lo expuesto en el Informe del Órgano Instructor N° 034-2018-UP-INS-PAD/IPD, del 4 de noviembre de 2018, cuyos fundamentos hacia suyos el órgano sancionador.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con lo resuelto por la Entidad, el 28 de diciembre de 2018 el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Presidencia N° 240-2018-IPD/P, alegando lo siguiente:
- (i) Los hechos que determinan la falta no se adecúan a la conducta establecida en la Ley.
 - (ii) No ha tenido conocimiento del Informe del Órgano Instructor N° 034-2018-UP-INS-PAD/IPD, el cual fue emitido por una persona incompetente.
 - (iii) Se afecta el debido proceso.
 - (iv) Rechaza las falsas imputaciones pues se tratan de imputaciones genéricas y ambiguas sobre actos ajenos a su gestión.
5. Con Oficio N° 128-2019-UP/IPD la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que originaron la resolución impugnada.
6. Mediante Oficios N° 008994-2019-SERVIR/TSC y 008995-2019-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal determinó que el recurso de apelación interpuesto por el impugnante cumple con los requisitos de admisibilidad señalados en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

³ Notificada al impugnante el 26 de diciembre de 2018.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023⁴, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁵, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena Nº 001-2010-SERVIR/TSC⁶, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido

⁴ **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

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

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contenciosa administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal”.

⁵ **Ley Nº 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo Nº 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

en el artículo 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil⁷, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM⁸; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial “El Peruano”⁹, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016¹⁰.

⁷ **Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90º.- La suspensión y la destitución

La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga su vez. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil.

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil”.

⁸ **Reglamento de la Ley Nº 30057, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**

“Artículo 95º.- Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en segunda instancia

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo Nº 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley.

La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa”.

⁹ El 1 de julio de 2016.

¹⁰ **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- b) Aprobar la política general de la institución;
- c) Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- d) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- e) Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
- f) Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- g) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- h) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- i) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- j) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
- k) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

10. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo¹¹, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL			
2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2019
PRIMERA SALA Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias) Gobierno Regional y Local (solo régimen disciplinario)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Local (todas las materias)

¹¹ **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, modificado por el Decreto Legislativo Nº 1450**

“Artículo 16.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
- Aprobar la política general de SERVIR;
- Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;
- Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,
- Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

11. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
12. En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Sobre las sanciones por la comisión de infracciones a la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y la aplicación del régimen disciplinario de la Ley N° 30057

13. La Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública estableció que todo servidor público independientemente del régimen laboral o de contratación al que esté sujeto, así como del régimen jurídico de la entidad a la que pertenezca, debe actuar con sujeción a los principios, deberes y prohibiciones éticas establecidos en dicha Ley, siendo pasible de sanción en caso de infringir tales disposiciones.
14. Así pues, de conformidad con el artículo 10° de la Ley N° 27815 se considera infracción a toda transgresión de los principios y deberes así como de las prohibiciones señaladas en los Capítulos II y III de la citada Ley, generándose responsabilidad pasible de sanción.
15. No obstante tal enunciado, la Ley N° 27815 no reguló los tipos de sanciones aplicables ante la comisión de dichas infracciones éticas por parte de los servidores públicos, disponiendo expresamente que el Reglamento de dicha ley establecería las correspondientes sanciones¹², así como el procedimiento a seguir.

¹² Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública

“Artículo 10°.- Sanciones

(...)

10.2 El Reglamento de la presente Ley establece las correspondientes sanciones. Para su graduación, se tendrá presente las normas sobre carrera administrativa y el régimen laboral aplicable en virtud del cargo o función desempeñada.

(...)”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

16. En virtud de ello, el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, tipificó en el artículo 9° las sanciones aplicables¹³ y señaló en el artículo 16° el procedimiento sancionador a seguirse¹⁴.
17. De ahí que, fue la propia Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública la que delegó a su norma reglamentaria la reserva de la tipificación de las sanciones aplicables por la comisión de infracciones éticas.
18. Ahora bien, el 4 de julio de 2013 se publicó la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, la cual regula en su Título V el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador aplicable a los servidores bajo el nuevo régimen del servicio civil así como a los servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, el mismo que, de acuerdo con lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final, regiría a partir de la entrada en vigencia de sus normas reglamentarias.
19. En virtud a ello, el 13 de junio del año 2014, mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, fue aprobado el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil vigente desde el 14 de junio de dicho año, disponiendo en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria que, el título correspondiente al “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador” entraría en vigencia a los tres (3) meses de publicado el Reglamento, con el fin que las entidades adecúen sus procedimientos disciplinarios al nuevo régimen, esto es, a partir del 14 de septiembre de 2014.

¹³Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM

“Artículo 9°.- De la clasificación de las Sanciones

Las sanciones pueden ser:

- a) Amonestación.
- b) Suspensión.
- c) Multa de hasta 12 Unidades Impositivas Tributarias - UIT.
- d) Resolución contractual.
- e) Destitución o despido.

Las sanciones antes mencionadas se aplicarán atendiendo a la gravedad de las infracciones como sigue:
Infracciones leves: Amonestación, suspensión y/o multa.

Infracciones Graves: Resolución contractual, destitución, despido y/o multa.

¹⁴Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM

“Artículo 16°.- Del Procedimiento

El empleado público que incurra en infracciones establecidas en la Ley y el presente Reglamento será sometido al procedimiento administrativo disciplinario, conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM y sus modificatorias”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

20. Adicionalmente, la mencionada Undécima Disposición Complementaria Transitoria estableció que aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados antes del 14 de septiembre de 2014 se regirían por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia, siendo tal disposición desarrollada en el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”¹⁵.
21. Asimismo, el 14 de junio de 2014, quedaron derogados, de acuerdo con el literal g) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley N° 30057, el artículo 4º y los Títulos I, II, III y IV (sanciones y procedimiento) del Reglamento de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública.
22. En relación con lo señalado, es importante aclarar que **ni la mencionada disposición derogatoria ni el Reglamento General de la Ley N° 30057 postergaron de forma alguna la entrada en vigencia de la derogación de los artículos que establecían las sanciones y procedimiento aplicables por la comisión de las infracciones a la Ley N° 27815**. Únicamente se postergó por tres (3) meses la entrada en vigencia del Título sobre “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador”, pero no otros artículos y/o Títulos del Reglamento General.
23. Estando a lo expuesto, de conformidad con el artículo 109º de la Constitución Política del Perú¹⁶, según el cual, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su

¹⁵Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE

“6. VIGENCIA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y PAD

6.1. Los PAD instaurados antes del 14 de setiembre de 2014 (con resolución u otro acto de inicio expreso) se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al PAD.

6.2. Los PAD instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la LSC y su Reglamento y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

6.3. Los PAD instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento.

6.4. Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, se seguirá el mismo criterio dispuesto en el numeral 6.2 anterior.

6.5. Para efectos de la presente directiva, se considera que el PAD ha sido instaurado cuando la resolución y otro acto de inicio expreso que contiene la imputación de cargos ha sido debidamente notificado”.

¹⁶Constitución Política del Perú de 1993



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte, queda claro que la Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley N° 30057 entró en vigencia al día siguiente de la publicación de dicha norma, esto es, el 14 de junio de 2014 y, en consecuencia, es a partir de tal fecha que quedaron derogados los artículos y títulos del Reglamento de la Ley del Código de Ética, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM.

24. En ese sentido, al no haberse emitido norma alguna que, de manera expresa, declarase la postergación de la entrada en vigencia de la Disposición Complementaria Derogatoria que estableció la derogación de los artículos del Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, el 14 de junio de 2014 quedó derogado casi en su totalidad el Reglamento de dicho Código y con éste, la tipificación de las sanciones a imponerse por la comisión de las faltas éticas previstas en la Ley N° 27815, la cual se encuentra aún vigente en nuestro ordenamiento jurídico.
25. En ese entendido, y tal como se ha venido resolviendo, a criterio de este Tribunal, al encontrarnos ante el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, resulta de ineludible aplicación los principios de la potestad sancionadora administrativa regulados en los numerales 1 y 5 de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.
26. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que establece el principio de legalidad, se señala que *“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 habilitarán a disponer la privación de libertad”*.
27. De la lectura del artículo citado es posible advertir que, a fin de ejercer la potestad sancionadora administrativa, el principio de legalidad ha establecido la reserva legal no sólo de la potestad sancionadora como atribución de las entidades públicas, sino además la reserva legal para prever las sanciones que se impondrán como consecuencia de incurrir en una infracción o falta administrativa.
28. En ese sentido, se afirma que el principio de legalidad consiste en *“la exigencia de que tanto los comportamientos prohibidos, o preceptuados, como las sanciones a imponer, sean descritos clara o inequívocamente, de forma que no se genere*

“Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

*inseguridad jurídica*¹⁷ y, por ende, que sea posible prever las consecuencias sancionadoras derivadas de una determinada conducta.

29. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido en más de una oportunidad que, *“El principio de legalidad en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Cfr. Expediente N.º 010-2002-AI/TC), este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex praevia), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).*

Se ha establecido, además, que “Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la ajena responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley”. (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N.º 61/1990)”¹⁸.

30. En ese sentido, siendo que la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública delegó en su Reglamento la facultad de tipificar las sanciones a aplicarse por la comisión de infracciones éticas, y no habiéndose modificado dicha Ley, al derogarse su Reglamento quedaron derogadas las sanciones aplicables por la comisión de infracciones al aludido Código de Ética.
31. Por otro lado, el numeral 5 del artículo 230º de la Ley N° 27444 señala que, *“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables”.* (El subrayado es nuestro)

¹⁷Gómez Tomillo, Manuel – Sanz Rubiales, Íñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, Editorial Aranzadi, 3ra. Edición, 2013, España, p.159.

¹⁸Fundamentos 3 y 4 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00197-2010-PA/TC.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

32. Atendiendo a lo dispuesto en dicha norma, se colige que en el ámbito del derecho administrativo sancionador *“para imponer sanciones, las conductas típicas no sólo han de estar contempladas y sancionadas por ley vigente en el momento de su comisión, sino también cuando se juzga o determina por el órgano competente la aplicación de la norma sancionadora a dichos hechos. La ilicitud y la sanción administrativa para el caso no sólo deben anteceder al ilícito, sino que deben continuar existiendo con respecto a los hechos al momento en que el órgano competente pretenda aplicarla”*. Por lo tanto, **no podría aplicarse sanción alguna si cuando se dicta la decisión respectiva, la conducta que se pretendía sancionar ha dejado de ser ilícita, o la sanción posible ha sido derogada**” (El resaltado es nuestro)¹⁹.
33. En suma, al haber quedado derogadas las sanciones por la comisión de las faltas éticas de la Ley Nº 27815, este Tribunal ha señalado en numerosas resoluciones que a partir del 14 de junio de 2014 no puede imponerse sanción a un servidor público por infracción a los principios, deberes y prohibiciones previstos en la mencionada Ley, ya que a partir de tal fecha ya no existía sanción aplicable como consecuencia jurídica de la comisión de tales conductas.
34. En relación con lo anterior, cabe acotar que de la lectura del artículo 100º del Reglamento General de la Ley Nº 30057²⁰ y del numeral 4.3 de la Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC²¹, es posible apreciar que al señalar que las faltas previstas en la Ley Nº 27815 se procesan de acuerdo a las reglas procedimentales del régimen disciplinario de la Ley Nº 30057 y su Reglamento, se refiere única y expresamente a las normas procedimentales a seguirse, mas no así a las sanciones a imponerse, respecto de las cuales en la actualidad existe un vacío legal, al haber quedado derogados los artículos del Reglamento de la Ley Nº 27815 que las establecían.

¹⁹Morón Urbina, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana*. Advocatus Nueva Época Nº 13, Lima, 2005, p.26

²⁰Reglamento de la Ley Nº 30057, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM

“Artículo 100º.- Falta por incumplimiento de la Ley Nº 27444 y de la Ley Nº 27815

También constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria aquellas previstas en los artículos 11.3, 12.3, 14.3, 36.2, 38.2, 48 numerales 4 y 7, 49, 55.12, 91.2, 143.1, 143.2, 146, 153.4, 174.1, 182.4, 188.4, 233.3 y 239 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y en las previstas en la Ley Nº 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales del presente título”.

²¹Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 101-2015-SERVIR-PE

“4.3 Las faltas previstas en el CEFP y la LPAG se procesan conforme a las reglas procedimentales del régimen disciplinario de la LSC y su Reglamento. Esta regla incluye el ámbito de aplicación de ambos cuerpos normativos”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

35. En ese sentido, si bien el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057 y su Reglamento General se encuentra vigente a partir del 14 de septiembre de 2014, ni la mencionada ley ni su Reglamento General han recogido una disposición que establezca expresamente que las sanciones previstas en el artículo 88° de la Ley N° 30057 resulten aplicables a los servidores que incurran en las faltas éticas previstas en la Ley N° 27815, no resultando válida la aplicación de normas restrictivas o que establezcan sanciones por analogía con la finalidad de cubrir vacíos legales. Ello, en observancia de los mencionados principios de legalidad y de favorabilidad de la norma posterior cuya aplicación no debe soslayarse en el marco de un régimen administrativo disciplinario.

Sobre la opinión vinculante del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

36. No obstante el criterio ampliamente esbozado en los numerales anteriores, y aplicado por este Tribunal en numerosas resoluciones, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 174-2016-SERVIR-PE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de octubre de 2016, se formalizó la opinión vinculante adoptada por el Consejo Directivo de SERVIR en la Sesión N° 29-2016, contenida en el Informe Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC, señalando que:

“1. Las disposiciones contenidas en el Capítulos XII y XIII del Reglamento de la Carrera Administrativa aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM y el artículo 4, Títulos I, II, III y IV del Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, que aprueba el Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, son aplicables, según corresponda, para los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados hasta el 13 de septiembre de 2014, inclusive. A partir del 14 de septiembre de 2014, en lo que concierne al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, la norma aplicable es la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo.

2. A partir de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, las sanciones y el procedimiento del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 son aplicables a las faltas e infracciones contempladas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y otras leyes, según el artículo 85 inciso q) de la Ley del Servicio Civil y el inciso j) del artículo 98.2 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM”.

37. Al respecto, ha de señalarse que de acuerdo con el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del derecho, estableciendo en el numeral 2.9 como fuente del procedimiento administrativo a: “Los



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas”.

38. Asimismo, en el caso de SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, el Decreto Legislativo N° 1023 establece como una de las funciones y atribuciones de su Consejo Directivo el “emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema”²².
39. De ahí que, el Consejo Directo de SERVIR se encuentra legalmente facultado para emitir la opinión vinculante contenida en el Informe Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC relacionada con la aplicación de las sanciones de la Ley N° 30057 a las infracciones al Código de Ética de la Función Pública.
40. En consecuencia, este Tribunal, como órgano integrante del ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado²³, en estricta y directa aplicación del principio de seguridad jurídica que debe regir en nuestro ordenamiento jurídico, máxime cuando nos encontramos en el marco de un escenario limitativo de derechos, como lo son los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos a los servidores públicos, aun cuando no comparte los fundamentos que sustentan la opinión vinculante del Consejo Directivo de SERVIR, considera que ésta resulta aplicable a partir de la fecha de su publicación en adelante, por tratarse de una fuente de derecho reconocida por la Ley N° 27444 y cuya competencia le ha sido otorgada por el Decreto Legislativo N° 1023.
41. A lo que cabe añadir que, sostener lo contrario, implicaría generar incertidumbre en los servidores y operadores administrativos de las entidades públicas, teniendo en cuenta que este Tribunal se constituye como última instancia administrativa en la solución de controversias respecto a las materias de su competencia, entre las cuales se encuentra la de régimen disciplinario; competencia que viene ejerciendo a la fecha respecto de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno.

²²Artículo 16º, inciso d), del Decreto Legislativo N° 1023.

²³**Decreto Legislativo N° 1023**

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia (...).”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

Sobre la vulneración del debido procedimiento administrativo

42. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.
43. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso *«(...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.” (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)²⁴»*
44. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139º. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso *“(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”²⁵*. En razón a ello, *“dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo”²⁶*.
45. Dicho tribunal agrega, que: *“El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”²⁷*.
46. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican

²⁴Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

²⁵Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

²⁶Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

²⁷Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo general, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros²⁸.

47. En esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante el TUO, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten²⁹.
48. En el caso particular de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *“los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”*³⁰. Es por ello que dicho Tribunal ha indicado, respecto al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, que esta *“(…) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios*

²⁸MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.

²⁹**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

³⁰RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman”³¹.

49. Ahora, este Tribunal ya ha tenido ocasión de explicar ampliamente qué garantías derivan del debido procedimiento, y cuál es la obligación de la Administración Pública frente a estas. Así, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de mayo de 2012, se indicó que:

“El debido procedimiento, con todas sus implicancias y alcances antes analizados, debe ser respetado plenamente en el marco de los procedimientos disciplinarios, en los que se juzga y sanciona a quienes tiene con la Administración lo que se ha denominado relaciones de sujeción especial, a fin de garantizar que su conducción se ajuste a derecho y se pueda ejercer un control apropiado de las potestades de la Administración”.

50. Por lo que podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden, de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecerá de validez.

a. Sobre el derecho de defensa y los principios de legalidad y tipicidad

51. Una garantía del debido procedimiento es el derecho de defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política. Este, proscribe que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *“que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa”³².*

³¹Fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/TC.

³²Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

52. En esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa³³.

Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover³⁴.

53. Otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444. El primero prescribe que solo 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 habilitarán a disponer la privación de libertad. El segundo, que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

54. Así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)³⁵.

³³Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

³⁴Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.

³⁵Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0197-2010 PA/TC



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

En esa medida, el principio de legalidad no sólo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.

55. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *«El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso»*³⁶.
56. Por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable³⁷.
57. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos³⁸.
58. Ahora, Morón Urbina³⁹ afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación*

³⁶Fundamento 46 de la Sentencia emitida en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

³⁷Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

³⁸Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.

³⁹MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: Advocatus, número 13, Lima, 2005, p. 8.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra». Pero además, dicho autor resalta que “el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.

59. De esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos:

- (i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
- (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
- (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.

60. En suma, a partir del derecho y principios antes descritos, podemos inferir que toda persona tiene derecho a conocer de manera oportuna los cargos que se levantan en su contra, de modo tal que pueda defenderse. Para ello, lógicamente, **la Administración tiene la responsabilidad de informar con claridad y precisión cuál es el hecho infractor, qué norma se ha transgredido y en qué falta se subsume la conducta infractora; así como dar a conocer las pruebas que respaldan la imputación.**

61. Dicho esto, vemos que en el presente caso al impugnante se le atribuyó haber transgredido el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815, que reconoce el deber de “responsabilidad”, según el cual *“Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública”*; en razón a que aparentemente no se supervisó la ejecución de una obra de construcción de camerinos, SSHH, tribunas y mejoramiento de gras de un estadio municipal, que se desarrollaría durante el 2008.

62. Sin embargo, la Entidad se limita a identificar en el acto de imputación de cargos a 4 servidores, luego describe una serie de documentos que serían los antecedentes del caso, para finalmente citar el Informe de Alerta de Control Nº 001-2016-CG/CORECHY/1069 y concluir que corresponde el deslinde de responsabilidades contra los 4 servidores. Pero, no individualiza las responsabilidades. No explica qué es concretamente lo que se le reprocha al impugnante, más aun cuando se habla de la ejecución de un contrato cuya ejecución se pactó para el 2008, vale decir, 6 años antes que él asuma el cargo de Presidente del CRD Amazonas.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

63. Peor aún, en ninguna parte de la resolución de imputación de cargos se indica cuál es la función concreta que debía realizar el impugnante y que no ha cumplido cabalmente. Recordemos pues que **es necesario identificar con claridad qué le era exigible hacer**, y a partir de ello se podrá determinar si actuó adecuadamente en la ejecución de dicha labor.
64. Por tanto, puede concluirse que se ha transgredido el debido procedimiento administrativo al no cumplir el acto de imputación de cargos con brindar la información requerida para que el impugnante pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa, lo que ha motivado que este afirme que la imputación en su contra es genérica.

Esta imprecisión impide incluso determinar si la potestad de la Entidad ha prescrito o no.

65. Así, a partir de lo expuesto, esta Sala concluye que la Carta del 11 de diciembre de 2017 y la Resolución de Presidencia N° 240-2018-IPD/P, del 12 de diciembre de 2018, están inmersas en la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444⁴⁰. Por tanto, corresponde que se retrotraiga el procedimiento administrativo **para que la Entidad subsane en el más breve plazo el vicio advertido por este Tribunal.**
66. No obstante, este Tribunal debe precisar que la nulidad declarada en la presente resolución no significa un pronunciamiento que genere impunidad en los hechos materia de imputación, ya que aún no se ha dilucidado si le asiste o no responsabilidad al impugnante en los hechos imputados. En otras palabras, no está siendo absuelto. Su responsabilidad será determinada en el procedimiento administrativo disciplinario que tramite la Entidad, pero se deberá respetar el debido procedimiento administrativo, siguiéndose los criterios señalados en los párrafos precedentes.
67. Ahora, es importante recordar a la Entidad que otro principio vinculado al ejercicio de la potestad sancionadora es el principio de culpabilidad, recogido en el numeral 10° del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444. Este determina que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Así, se *“garantiza*

⁴⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
(...)”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

que una sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionador que el sujeto ha actuado de manera dolosa o negligente en la comisión del hecho infractor y no únicamente por la conducta o el efecto dañoso se ha producido”⁴¹.

68. Para Gómez Tomillo, este principio implica la proscripción de la sanción a comportamientos en los que no concurra dolo o imprudencia. Con otras palabras, no es aceptable la responsabilidad meramente objetiva⁴². De este modo, la presencia de dolo o culpa se hace indispensable para que se atribuya a un servidor responsabilidad disciplinaria por su conducta.
69. Por tanto, **no será suficiente acreditar que el sujeto sometido a procedimiento disciplinario ha ejecutado una acción tipificada como falta para que se determine su responsabilidad disciplinaria, sino que también se tendrá que comprobar la presencia del elemento subjetivo**. La verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad antes anotado, se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad), tal como ha indicado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la “*Guía Práctica del Procedimiento Administrativo Sancionador, actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*”, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ.
70. Igualmente, recordemos que el TUO de la Ley N° 27444 reconoce también como una garantía del debido procedimiento de los administrados **el derecho a obtener una decisión motivada**, lo que conocemos como el derecho a la debida motivación de las resoluciones. Esta, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, **constituye un requisito de validez del acto administrativo**⁴³ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública⁴⁴. De este modo, permite a la Administración

⁴¹MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p.447.

⁴²GÓMEZ TOMILLO, Manuel. “*Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal. Análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad*”, en: Revista de Derecho, Volumen 4, Universidad de Piura, 2003, p. 51.

⁴³**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

⁴⁴**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes⁴⁵.

71. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha puntualizado, que: *“el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...)”*

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional”⁴⁶.

72. Igualmente, dicho Tribunal ha precisado en torno a la motivación, que: *“La Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión.*

Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de un pronunciamiento expreso y detallado. En materia penal, el derecho en referencia garantiza que la decisión expresada en el fallo sea consecuencia de una deducción razonable de los hechos del caso, las pruebas aportadas y la valoración jurídica de ellas en la resolución de la controversia. En suma, garantiza que el razonamiento empleado guarde relación y sea proporcionado y congruente con el problema que al juez penal corresponde resolver”⁴⁷.

73. De manera que la Entidad estará obligada a justificar adecuadamente su decisión, de lo contrario incurrirá en responsabilidad administrativa. Esto implica que exprese, siquiera de manera breve, cuál es el razonamiento en el que se basa para arribar a la conclusión que el impugnante no cumplió a cabalidad las funciones encomendadas, a fin de desaparecer cualquier atisbo de arbitrariedad en su

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”.

⁴⁵Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 2192-2004-AA/TC.

⁴⁶Fundamento 9 de la sentencia emitida en el expediente N° 0091-2005-PA/TC.

⁴⁷Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 1230-2002-HC/TC.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

decisión. Naturalmente, esto obliga a que exteriorice el proceso de valoración de las pruebas recabadas, a fin de permitir apreciar que la decisión se funda en elementos objetivos y no en apreciaciones subjetivas. Y claro está, no basta afirmar que la decisión se sustenta en lo indicado en un informe de control.

74. Como es lógico, un acto administrativo debidamente motivado permitirá al impugnante ejercer eficazmente su derecho cuestionar la decisión si es que esta lo afecta.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta del 11 de diciembre de 2017, y la Resolución de Presidencia Nº 240-2018-IPD/P, del 12 de diciembre de 2018, emitidos por la Jefatura de la Unidad de Personal y la Presidencia del INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, respectivamente; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo respecto al señor FRANKLIN ALY CHUQUIZUTA ALVARADO.

SEGUNDO.- Disponer que se retrotraiga el procedimiento al momento de precalificación de la falta y que el INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE subsane en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor FRANKLIN ALY CHUQUIZUTA ALVARADO y al INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO. - Devolver el expediente al INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

[Firmas manuscritas]



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

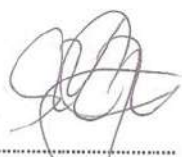
Tribunal del Servicio
Civil



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE
GOMEZ CASTRO
VOCAL

L17/P3

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.