

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
CivilFirmado digitalmente por CARRILLO SALAZAR Rosa Maria Virginia
FAU 20477906461 hard
Fecha: 2022.09.09 COT
Motivo: Doy Conformidad al Presente Documento
Lugar: Lima/PERU"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"**RESOLUCIÓN Nº 001663-2022-SERVIR/TSC-Segunda Sala**Firmado digitalmente por
MIRANDA HURTADO
Guillermo Julio FAU
20477906461 hardFirmado digitalmente por
NÚÑEZ PAZ Sandro
Alberto FAU
20477906461 hard

EXPEDIENTE : 986-2022-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : DESIDERIO ERASMO OTAROLA ACEVEDO
ENTIDAD : MINISTERIO DEL AMBIENTE
RÉGIMEN : LEY Nº 29806
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR SESENTA (60) DÍAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Carta Nº 00084-2021-MINAM/VMDERN, del 17 de septiembre de 2021, y de la Resolución Directoral Nº 00007-2022-MINAM/SG/OGRH, del 20 de enero de 2022, emitidas por el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, y por la Dirección de la Oficina General de Recursos Humanos del Ministerio del Ambiente, respectivamente; al haberse vulnerado el principio de tipicidad, el derecho de defensa, y el debido procedimiento administrativo, así como el deber de motivación y los principios de proporcionalidad y razonabilidad.*

Lima, 9 de septiembre de 2022

ANTECEDENTES

1. Mediante Carta Nº 00046-2020-MINAM/VMDERN¹, del 6 de mayo de 2020, el Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, en adelante la Entidad dispuso el inicio de procedimiento administrativo disciplinario al señor DESIDERIO ERASMO OTAROLA ACEVEDO, en adelante el impugnante, en su condición de Director General de Ordenamiento Territorial Ambiental², por presuntamente haber incurrido en las siguientes conductas:
 - (i) No habría realizado las acciones de supervisión propias a su cargo como Director General de Ordenamiento Territorial Ambiental (DGOTA), para que el Director de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental (DMOTA) cumpliera con el procedimiento de publicación

¹ Notificada el 15 de julio de 2020.

² Designado con Resolución Ministerial Nº 141-2017-MINAM en una plaza en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP).



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

establecido en el numeral II de la “Guía para Publicaciones del Ministerio del Ambiente”, para la publicación del “Atlas-Piura”.

- (ii) Habría otorgado la conformidad del “Servicio de Impresión de Atlas del Estudio de Riesgos en Piura”, que consistió en la impresión de mil (1000) ejemplares, por el monto de S/. 19, 800.00, documento que conforme lo señalado precedentemente no fue aprobado por el Comité Editorial, ni tampoco pudo ser distribuido, ni difundido debido a que la versión final aprobada con fecha 20 de diciembre de 2019, mediante Memorando N° 01144-2019-MINAM/VMGA/DGECIA, que resultaría ser diferente a la versión impresa, en mérito a la observación realizada por el citado Comité, respecto a treinta y cinco (35) imprecisiones en el texto, concernientes a cuestiones ortográficas y de estilo, las mismas que luego de ser levantadas y de ser presentada la última versión, recién se contó con la aprobación correspondiente.

En tal sentido la Entidad imputó presuntamente haber inobservado el procedimiento para publicación establecido en los numerales 2.3, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.3, literal a) del numeral 2.5.4, y 3.2.1 del apartado II en la “Guía para Publicaciones del Ministerio del Ambiente”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 093-2015-MINAM; las funciones señaladas en el literal a) del artículo 60 del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM; así como las funciones 1, 2, 14, y 16 del puesto de Director/a General de Ordenamiento Territorial Ambiental recogidas en la Resolución de Secretaría General N° 005-2018-MINAM, mediante la cual se resolvió formalizar la incorporación al Manual de Organización y Funciones, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 068-2011-MINAM, los perfiles de los puestos que como Anexo forman parte de la misma; en concordancia con los numerales 143.1 y 143.2 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF; habiendo incurrido en la falta administrativa prevista en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057³.

2. El 7 de agosto de 2020, el impugnante realizó sus respectivos descargos, contradiciendo esencialmente los hechos imputados en su contra.

³ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Artículo 85°.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

d) La negligencia en el desempeño de las funciones”.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

3. Mediante Resolución Directoral N° 00015-2021-MINAM/SG/OGRH⁴, del 24 de mayo de 2021, la Dirección de la Oficina General de Recursos Humanos de la Entidad impuso al impugnante la medida disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones por treinta (30) días, al haberse acreditado la comisión del segundo hecho imputado en la Carta N° 00046-2020-MINAM/VMDERN; siendo absuelto respecto del primer hecho atribuido en la citada carta, respecto al incumplimiento del procedimiento de publicación según la Guía.

Al respecto, en la citada Resolución se imputó al impugnante haber incurrido en la falta administrativa prevista en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, en concordancia con la función 16 del puesto de Director/a General de Ordenamiento Territorial Ambiental recogida en la Resolución de Secretaría General N° 005-2018-MINAM, que resolvió formalizar la incorporación al Manual de Organización y Funciones, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 068-2011-MINAM, los perfiles de los puestos que como Anexo forman parte de la misma⁵; así como con los numerales 143.1 y 143.2 del artículo 143 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF⁶; y el literal d) del numeral 2.5.2 de la “Guía para Publicaciones del Ministerio del Ambiente”⁷; en virtud, a que habiéndose constituido como área usuaria para

⁴ Notificada el 25 de mayo de 2021.

⁵ **Resolución de Secretaría General N° 005-2018-MINAM, mediante la cual se resuelve formalizar la incorporación al Manual de Organización y Funciones, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 068-2011-MINAM**

“Funciones del puesto

(...)

16. Las demás funciones que le sean asignadas por el/la Viceministro/a de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y aquellas que le sean dadas por la normativa expresa (...)”.

⁶ **Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF**

“Artículo 143°.- Recepción y Conformidad

143.1. La recepción y conformidad es responsabilidad del Área Usuaria, (...)

143.2. La conformidad requiere del informe del funcionario responsable del área usuaria, quien debe verificar, dependiendo de la naturaleza de la prestación, la calidad, cantidad, y cumplimiento de las condiciones contractuales, debiendo realizar las pruebas que sean necesarias (...)

⁷ **Resolución Ministerial N° 093-2015-MINAM, mediante la cual se aprueba la “Guía para Publicaciones del Ministerio del Ambiente”:**

II. PROCEDIMIENTO DE PUBLICACIÓN

(...)

2.5.2 Diseño de la publicación:

Con la validación del Responsable de Comunicaciones e Imagen Institucional de la Secretaría General, el Coordinador Técnico de la dirección, oficina, programa o proyecto presentará la versión final, diagramada y diseñada del documento, al Comité Editorial para su aprobación final, la que no excederá del plazo de diez (10) días útiles. Dicha aprobación será comunicada por la Secretaría Técnica del Comité a la Dirección, Oficina, Programa o Proyecto. Esta última aprobación es absolutamente indispensable antes de pasar a imprenta”.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

otorgar la conformidad del servicio, tenía que verificar que el mismo se haya prestado dentro del marco normativo establecido para tal efecto, y los Términos de Referencia establecidos, sin embargo, ni se habría cumplido con el procedimiento para la publicación e impresión del “Atlas – Piura”, ni se habría cumplido con los Términos de Referencia que exigían para otorgar conformidad un informe del Especialista en Vulnerabilidad de la Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

4. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, con escrito presentado el 9 de junio de 2021, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00015-2021-MINAM/SG/OGRH, solicitando se declare su nulidad, señalando que se habría vulnerado el debido procedimiento, entre otros.
5. Mediante Resolución N° 001680-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 10 de septiembre de 2021, el Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, resolvió declarar la nulidad de la Carta N° 00046-2020-MINAM/VMDERN, del 6 de mayo de 2020, y la Resolución Directoral N° 00015-2021-MINAM/SG/OGRH, del 24 de mayo de 2021, emitidas por el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, y por la Dirección de la Oficina General de Recursos Humanos de la Entidad, respectivamente; al haberse vulnerado el principio de tipicidad, el derecho de defensa, y el debido procedimiento administrativo. Asimismo, dispuso retrotraer el procedimiento al momento de la precalificación de la falta.
6. En mérito a la resolución del Tribunal, mediante Carta N° 00084-2021-MINAM/VMDERN⁸, del 17 de septiembre de 2021, el Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales de la Entidad, dispuso el inicio de procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, por presuntamente haber emitido la conformidad del “Servicio de Impresión de Atlas del Estudio de Riesgos en Piura”, derivado de la Orden de Servicio N° 01276, trasgrediendo los términos de referencia que exigían que para el pago del servicio, la conformidad debía ser emitida por la Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental, previo informe del especialista en vulnerabilidad; situación que originó un perjuicio de S/ 19,800.00 soles.

En tal sentido la Entidad imputó al impugnante haber inobservado el procedimiento para publicación establecido en el literal a) del numeral 2.5.4 y el numeral 3.2.1 del apartado II en la “Guía para Publicaciones del Ministerio del Ambiente”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 093-2015-MINAM; la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30225, Ley de

⁸ Notificada el 17 de septiembre de 2021.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Contrataciones del Estado; el artículo 143º del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF; numeral 13 de los Términos de Referencia del “Servicio de Impresión de Atlas del Estudio de Riesgos en Piura”; así como el principio de respeto establecido en el numeral 1 del artículo 6º y el deber de responsabilidad establecido en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, en mérito a lo dispuesto en el literal q) del artículo 85º de la Ley N° 30057⁹.

7. El 4 de octubre de 2021, el impugnante realizó sus respectivos descargos, contradiciendo esencialmente los hechos imputados en su contra.
8. Mediante Resolución Directoral N° 00007-2022-MINAM/SG/OGRH¹⁰, del 20 de enero de 2022, la Dirección de la Oficina General de Recursos Humanos de la Entidad impuso al impugnante la medida disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones por sesenta (60) días, al haberse acreditado la comisión del hecho imputado al inicio del procedimiento administrativo, estableciendo que se habría acreditado la comisión de la falta disciplinaria establecida en el literal q) del artículo 85º de la Ley N° 30057.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

9. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, con escrito presentado el 11 de febrero de 2022, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00007-2022-MINAM/SG/OGRH, del 20 de enero de 2022, solicitando se declare su nulidad, señalando fundamentalmente la afectación a su derecho a la defensa, y la vulneración de los principios de culpabilidad, legalidad y tipicidad. Por otro lado, solicitó una medida cautelar al Tribunal.
10. Con Oficio N° 00065-2022-MINAM/SG/OGRH, la Dirección de la Oficina General de Recursos Humanos de la Entidad remitió al Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

⁹ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Artículo 85º.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

q) Las demás que señala la Ley”.

¹⁰ Notificada el 24 de enero de 2022.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

11. Mediante Oficios N^{os} 2632-2022-SERVIR/TSC y 2633-2022-SERVIR/TSC, se comunicó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación sometido a conocimiento de este Tribunal.
12. Posteriormente, el impugnante solicitó al Tribunal una audiencia especial.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

13. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023¹¹, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final la Ley N^o 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013¹², 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.
14. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N^o 001-2010-SERVIR/TSC¹³, 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

¹¹ **Decreto Legislativo N^o 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 17^o. - 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:

Acceso al servicio civil;

Pago de retribuciones;

Evaluación y progresión en la carrera;

Régimen disciplinario; y,

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 contencioso 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”.

¹² **Ley N^o 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 N^o 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

¹³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.

15. 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 en el artículo 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil¹⁴, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM¹⁵; 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”¹⁶, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016¹⁷.

¹⁴ 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 veces. 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”.

¹⁵ Reglamento General 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”.

¹⁶El 1 de julio de 2016.

¹⁷Decreto 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:

Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;

Aprobar la política general de la institución;

Aprobar la organización interna de la Autoridad, 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;

Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;

Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

16. 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 Directivo¹⁸, 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

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”.

¹⁸**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 16º.- 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 MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

			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)

17. 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.
18. 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.

Del régimen disciplinario aplicable

19. Mediante la Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”, se aprobó un nuevo régimen del servicio civil para las personas que prestan servicios en las Entidades públicas del Estado y aquellas que se encuentran encargadas de su gestión, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, así como prestar efectivamente servicios de calidad a la ciudadanía, promoviendo además el desarrollo de las personas que lo integran.
20. Al respecto, en el Título V de la citada Ley, se establecieron las disposiciones que regularían el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador, las mismas que conforme a lo dispuesto por la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil¹⁹, serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia.

¹⁹ Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

21. Es así que, el 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria²⁰ se estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de su publicación, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014.
22. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultan aplicables las disposiciones establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, entre los que se encontraban comprendidos aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil²¹.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“NOVENA.- Vigencia de la Ley

(...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17° y 18° de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)”.

²⁰Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

“UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario

El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento.

Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley 30057 se regirán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.

²¹Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

“Artículo 90°.- Ámbito de Aplicación

Las disposiciones de este Título se aplican a los siguientes servidores civiles:

Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.

Los directivos públicos;

Los servidores civiles de carrera;

Los servidores de actividades complementarias y

Los servidores de confianza.

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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

23. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva 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, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, se efectuaron diversas precisiones respecto al régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, señalando en su numeral 4.1²² que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728, 1057 y Ley N° 30057.
24. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultan aplicables las normas previstas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057.
25. Por su parte, respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario, en el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, se estableció cuáles debían ser las normas que resultaban aplicables atendiendo al momento de la instauración del procedimiento administrativo, para lo cual se especificó los siguientes supuestos:
- (i) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados antes del 14 de septiembre de 2014, 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 procedimiento.
 - (ii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se

Los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del presente Título. Su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso”.

²²**Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE.**

“4. ÁMBITO

4.1 La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N° 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)”.

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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

- (iii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se registrarán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.
- (iv) Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, se seguirá el criterio dispuesto en el numeral 6.2 de la Directiva.

26. Respecto a las reglas procedimentales y sustantivas de la responsabilidad disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE²³, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

- (i) Reglas procedimentales: Autoridades competentes del PAD, etapas o fases del PAD, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción²⁴.

²³**Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE**

“7. REGLAS PROCEDIMENTALES Y REGLAS SUSTANTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Se considera como normas procedimentales y sustantivas, para efectos de los dispuesto en el numeral 6 de la presente directiva, las siguientes:

7.1 Reglas procedimentales:

Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.

Etapas y fases del procedimiento administrativo disciplinario y plazos para la realización de actos procedimentales.

Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.

Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.

Medidas cautelares.

Plazos de prescripción.

7.2 Reglas sustantivas:

Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores.

Las faltas.

Las sanciones: tipos, determinación graduación y eximentes”.

²⁴Cabe destacar que a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, vigente desde el 28 de noviembre de 2016, se estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria, entre otros aspectos que, la prescripción tiene naturaleza sustantiva; por lo que para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado por la Ley del Servicio Civil, el plazo de prescripción debe ser considerada como regla sustantiva.

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. 028-2016-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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como las faltas y sanciones.

27. En ese sentido, se debe concluir que, a partir del 14 de septiembre de 2014, las entidades públicas con trabajadores sujetos a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057 deben aplicar las disposiciones, sobre materia disciplinaria, establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.
28. En el presente caso, de los documentos que obra en el expediente, se advierte que el impugnante ocupó el cargo de Director General de Ordenamiento Territorial Ambiental, designado con Resolución Ministerial N° 141-2017-MINAM, del 1 de junio de 2017 y se concluyó su designación con Resolución Ministerial N° 373-2019-MINAM, del 2 de diciembre de 2019.
29. En tal sentido, al momento de la presunta comisión de la falta se verifica que prestó servicios bajo las normas que regulan la contratación de personal altamente calificado (PAC) en el sector público, Ley N° 29806, modificada por Decreto Legislativo N° 1337.
30. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Primera Disposición Complementaria Final de la Directiva 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, y modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, establece lo siguiente:
- “PRIMERA.- APLICACIÓN A OTRAS FORMAS DE CONTRATACIÓN**
La presente directiva también se aplica a otras formas de contratación de servicios de personal en articulación a lo dispuesto en el artículo 4 del CEFP.
Asimismo, el procedimiento y sanciones establecidos en la LSC, el Reglamento y las disposiciones de la presente Directiva son de aplicación por infracciones al CEFP y por faltas establecidas en la LPAG, LMEP, LSC, Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, y las demás que señale la ley, para todo aquel personal que desempeña función pública”. (Subrayado nuestro)
31. Del mismo modo, en el Informe Técnico N° 694-2019-SERVIR/GPGSC, del 16 de mayo de 2019, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil concluyó lo

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. 028-2016-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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

siguiente: *“No obstante, con la modificatoria del numeral 5 del Anexo I de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR/PE a la Primera Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, los profesionales contratados por FAG y PAC que ocupan una plaza en el CAP, ejercen función pública; por lo que les resulta aplicable el régimen disciplinario regulado en la LSC”.* (Resaltado es nuestro).

32. Considerando lo expuesto y teniendo en cuenta que los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo disciplinario ocurrieron con fecha posterior al 14 de septiembre de 2014, es decir, dentro de la vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, son aplicables las normas sustantivas y procedimentales sobre el régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, el principio de legalidad y tipicidad

33. El numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios *“(…) no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (…)”*²⁵.
34. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que *“(…) el derecho reconocido en la referida disposición “(…) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (…)”*²⁶.

²⁵ Fundamento 2° de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA/TC.

²⁶ Fundamento 3° de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

35. Por su parte, 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° 004-2019-JUS, en lo sucesivo el TUO de la Ley N° 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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 afecten²⁷.
36. En el caso 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”*²⁸.
37. Al respecto, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 248º del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento

²⁷Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

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 (...).”

²⁸RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Administrativo General, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

38. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444²⁹ establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el principio de legalidad, según el cual, *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”*.
39. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad³⁰, en aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública solo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública, solo puede hacer lo que la ley expresamente les permita.
40. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que este se desdobra en tres elementos esenciales e indisolubles: *“(…) la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en la forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional”*³¹.

²⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

³⁰ **Constitución Política del Perú de 1993**

“Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe;(…)”.

³¹ Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

41. En ese sentido, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto del interés, obligación o derecho de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1º del TUO de la Ley N° 27444³².
42. Por tanto, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.
43. 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 aplicable³³.
44. 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 reglamentos³⁴.
45. Ahora, Morón Urbina³⁵ 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 inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre*

³²Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo

Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (...)”.

³³Fundamento 8º de la Sentencia emitida en el Expediente N° 05487-2013-AA/TC.

³⁴Fundamento 9º de la Sentencia emitida en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC.

³⁵MORÓN 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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

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”.

46. 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*)³⁶.
47. 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.
48. 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”*³⁷.
49. 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 así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure

³⁶Fundamento 3º de la sentencia emitida en el expediente Nº 0197-2010-PA/TC.

³⁷Fundamento 46º de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 010-2002-AA/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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.

50. En ese sentido, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.
51. Considerando lo expuesto, corresponde señalar que el principio de tipicidad no se satisface únicamente cuando la Entidad cumple con la imputación de una falta administrativa, sino que los hechos imputados deben subsumirse en los supuestos previstos en la norma jurídica, cumpliendo cabalmente con el ejercicio de subsunción, caso contrario, si los hechos no se configuran en la norma jurídica imputada, no dará lugar a las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico.

Sobre la motivación de los actos administrativos

52. Por otro lado, debe precisarse que según lo señalado en el numeral 4) del artículo 3º del TUO de la Ley Nº 27444³⁸, el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

³⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

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

Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.

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.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

53. En este mismo sentido, el artículo 6º de la referida norma³⁹ señala que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
54. En esta línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional⁴⁰ señala, en términos exactos, lo siguiente:

“Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, 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.

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.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control

³⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única”.

⁴⁰ Sentencia recaída en el Expediente Nº 0091-2005-PA/TC. Fundamento Noveno.

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.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”.

55. En virtud a lo expuesto, se puede afirmar que el derecho a la debida motivación de las decisiones de la administración radica en la existencia de congruencia entre lo pedido por el administrado y lo resuelto por la administración y, en una suficiente justificación de la decisión adoptada. Asimismo, se debe entender que existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido procedimiento; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.

De la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción impuesta

56. Sobre el particular, respecto a la razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones administrativas, el Tribunal Constitucional ha señalado que la potestad administrativa disciplinaria “(...) *está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios 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*”⁴¹.

57. Con relación a la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, es pertinente precisar que dichos principios se encuentran establecidos en el artículo 200º de la

⁴¹Fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Constitución Política del Perú⁴², señalando el Tribunal Constitucional respecto a los mismos que “(...) el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgado expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (...)”⁴³.

58. De modo que los principios de razonabilidad y proporcionalidad constituyen un límite a la potestad sancionadora del empleador que garantiza que la medida disciplinaria impuesta guarde correspondencia con los hechos, lo que implica que la entidad luego de que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada deba elegir la sanción a imponer valorando elementos como la gravedad de la falta imputada, los antecedentes del trabajador, el cargo desempeñado, entre otros, de modo que la sanción resulte menos gravosa para el impugnante.
59. Bajo estas premisas, observamos que en el régimen disciplinario de la Ley Nº 30057, el artículo 91º prescribe lo siguiente:

“Los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley.

La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor” (El subrayado es nuestro).

60. De esta manera, la norma en mención exige que la sanción a imponer necesariamente guarde proporcionalidad con la falta imputada. Para tal efecto, en el artículo 87º de la misma norma se precisan las condiciones que deben evaluarse para determinar la sanción a imponer, siendo las siguientes:

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

⁴²Constitución Política del Perú de 1993

“Artículo 200º.- Son garantías constitucionales: (...)

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio”.

⁴³Fundamento 15 de la sentencia emitida en el Expediente Nº 02192-2004-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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.
 - c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.
 - d) Las circunstancias en que se comete la infracción.
 - e) La concurrencia de varias faltas.
 - f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.
 - g) La reincidencia en la comisión de la falta.
 - h) La continuidad en la comisión de la falta.
 - i) El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso.
61. La razón de establecer parámetros claros para la determinación de una sanción, como los indicados en el referido artículo 87º se vincula con el reconocimiento del principio de interdicción de arbitrariedad, el cual constituye una máxima de derecho dentro de un Estado Constitucional que, en una de sus diversas aristas, impide a los poderes públicos cometer actos carentes de razonabilidad, que afecten el derecho de los particulares.
62. Así también lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando precisó que: *“Al reconocerse en los artículos 3º y 43º de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo”*⁴⁴.

Del análisis del caso concreto

63. En el presente caso, de la lectura y análisis de la Carta N° 00084-2021-MINAM/VMDERN, del 17 de septiembre de 2021, a través de la cual la Entidad resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, en los numerales 2.9 y 2.10 se señaló textualmente lo siguiente:

“(…)”

2.9. *En ese sentido, de corroborarse que su persona habría otorgado de manera incorrecta dicha conformidad, su conducta habría*

⁴⁴Fundamento 12º de la sentencia emitida en el Expediente N° 03167-2010-PA/TC.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

trasgredido los incisos 1 y 6 de los artículos 6 y 7, respectivamente, de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética para la Función Pública, en virtud a que en primer lugar no se habría respetado la Ley de Contrataciones del Estado, ni los Términos de Referencia para emitir la conformidad, en lo regulado como obligaciones del área usuaria; así como tampoco la Guía de Publicaciones del Ministerio del Ambiente, en relación al procedimiento de publicación antes de realizar las impresiones respectivas, del mismo modo no habría sido responsable en ejercer sus facultades como Director de la DGOTA advirtiendo que al área usuaria, la Ley de Contrataciones le exige que las conformidades se emitan en los términos y requisitos para dicho efecto, en consecuencia, se encontraría incurso en la falta disciplinaria prevista en el inciso q) del artículo 85 de la Ley del Servicio Civil que establece como falta de carácter disciplinaria “Las demás que señala la Ley”, que según su gravedad puede ser sancionada con suspensión temporal o destitución, previo procedimiento administrativo disciplinario.

- 2.10. Finalmente, en esa línea de análisis, este despacho considera que correspondería atribuir la infracción antes indicada, de acuerdo a lo señalado a la Resolución N° 001646-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, en la cual se resolvió que se incurre en la falta disciplinaria prevista en el literal q) de artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil cuando se trasgrede el numeral 6 del artículo 7 de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, correspondiente al deber de responsabilidad toda vez que el impugnante no desarrolló sus funciones a cabalidad y en forma integral, al haber emitido cuatro informes opinando para el trámite de pago a los consultores contratados con Órdenes de Servicio para brindar el fin de elaboración y consolidación del expediente técnico del Proyecto “Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Quillabamba, distrito de Santa Ana – La Convención, Cusco”, no obstante, dicho expediente técnico no contenía los estudios básicos como estudio de monitoreo arqueológico, programa de adecuación de manejo ambiental, autorización del uso de agua y proyecto de suministro eléctrico aprobados; de esta manera actuó con falta de responsabilidad en el desempeño del cargo, al no haber realizado ninguna acción de revisión ni evaluación.

(...). (Sic)



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

64. Como se puede apreciar, al momento de imputar los hechos que motivaron la sanción, en el numeral 2.10 del acto de instauración la Entidad imputó al impugnante hechos que no guardan relación con los hechos que originaron la instauración del procedimiento administrativo disciplinario (resumido en el numeral 2.9 del acto de instauración), siendo que se menciona a la Resolución Nº 001646-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala y a la emisión de cuatro informes con los cuales se opinaba sobre el pago a los consultores contratados con órdenes de servicio, que distan de los hechos por los cuales se sancionó al impugnante; evidenciándose incoherencias en la imputación de cargos.
65. Sobre el particular, es importante precisar que mediante Resolución de Sala Plena Nº 011-2020-SERVIR/TSC, del 31 de julio de 2020, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 8 de agosto de 2020, la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:
- “22. De esta manera, a partir lo antes descrito, se colige 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, para permitir que el servidor público ejerza plenamente su derecho de defensa desde que se instaura el procedimiento administrativo disciplinario, lo cual se logrará garantizando una coherencia o correlación entre la imputación contenida en la instauración y la imposición de la sanción. (el énfasis es nuestro)”.*** (Sic)
66. Tal como se aprecia, al momento de la instauración del procedimiento administrativo disciplinario, la Entidad debió informar con claridad y precisión los hechos imputados, situación que no ha sucedido en el caso materia de análisis; por lo que a criterio de esta Sala, se habría vulnerado el derecho de defensa del impugnante, siendo que del contenido del acto de instauración, se evidencia incoherencias e imprecisiones en los hechos imputados.
67. Por su parte, de la lectura y análisis de la Resolución Directoral Nº 00007-2022-MINAM/SG/OGRH, del 20 de enero de 2022, también se aprecia que la Entidad no ha desarrollado de qué manera la conducta del impugnante se subsume en cada uno de las normas que le fueron imputadas desde el inicio del procedimiento administrativo, apreciándose un desarrollo insuficiente y bastante genérico, que

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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

no solo constituye una afectación al principio de tipicidad, sino que también al deber de motivación de los actos administrativos.

68. Del mismo modo, de la Resolución Directoral N° 00007-2022-MINAM/SG/OGRH, del 20 de enero de 2022, también se aprecia un sustento insuficiente sobre los criterios de graduación establecidos en el artículo 87° de la Ley N° 30057, pues si bien se hace un desarrollo sobre los criterios de: *“Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado”, “El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta”* y *“Las circunstancias en que se comete la infracción”*, los mismos no resultan suficientes para determinar una sanción de seis (6) meses sin goce de remuneraciones al impugnante, sobre todo si con anterioridad se le había impuesto una sanción de treinta (30) días.
69. A lo anterior, se debe añadir que para considerar una sanción gravosa y proporcional, se debe tomar en cuenta, además de los criterios de graduación señalados en el numeral precedente, que la conducta del impugnante haya implicado los criterios de: *“Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento”, “Las circunstancias en que se comete la infracción”, “La concurrencia de varias faltas”, “La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas”, “La continuidad en la comisión de la falta”, “La reincidencia en la comisión de la falta”* y *“El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso”*; situación que no ha sucedido en el presente caso, sobre todo si se aprecia que el impugnante no cuenta con antecedentes.
70. En ese sentido, en dicho extremo, esta Sala aprecia que la sanción impuesta al impugnante no se encuentra debidamente motivada, por lo que para efectos que la Entidad motive y gradúe razonable y proporcionalmente la responsabilidad del impugnante, debe tener en cuenta el precedente administrativo de observancia obligatoria contenida en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SERVIR/TSC.
71. En razón de lo expuesto, la Carta N° 00084-2021-MINAM/VMDERN, del 17 de septiembre de 2021, y la Resolución Directoral N° 00007-2022-MINAM/SG/OGRH, del 20 de enero de 2022, se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444⁴⁵, correspondiendo

⁴⁵ **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:

La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)”.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

retrotraer el procedimiento administrativo al momento previo a la imputación de cargos, con la finalidad que la Entidad subsane los vicios advertidos en la presente resolución.

72. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, 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 contra el impugnante, toda vez que su responsabilidad será determinada en el procedimiento administrativo disciplinario a cargo de la Entidad, para lo cual se deberá respetar el debido procedimiento administrativo del impugnante, como garantía de todo administrado, siguiendo los criterios señalados en los párrafos precedentes.

Sobre la Audiencia Especial

73. El impugnante solicitó al Tribunal una audiencia especial, en torno a su recurso impugnativo interpuesto.
74. Al respecto, el artículo 21º del Reglamento del Tribunal⁴⁶, refiere que las Salas del Tribunal pueden disponer la realización de una audiencia especial, de oficio o a pedido de parte, a fin de que quien la solicite haga uso de la palabra para sustentar su derecho y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos.
75. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado en constante jurisprudencia, que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando los titulares de los derechos e intereses legítimos se ven impedidos de ejercer los medios legales suficientes para su defensa, pero no cualquier imposibilidad de ejercer esos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. En este sentido, no conceder informe oral no constituye una vulneración de este derecho constitucional *per se*, toda vez que no significa un impedimento para el ejercicio

⁴⁶ **Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo Nº 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**

“**Artículo 21º.-** De oficio o a pedido de parte, y hasta antes que declare que el expediente está listo para resolver, las Salas del Tribunal podrá disponer la realización de una Audiencia Especial, a fin que quine solicite hagan uso de la palabra para sustentar su derecho cuando y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos y se absuelvan las preguntas que éste órgano formule en dicho acto.

La Sala señalará día y hora para la realización de la Audiencia Especial, lo cual deberá ser notificado con dos (2) días de anticipación, como mínimo”.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

del derecho de defensa del recurrente, ya que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su posición⁴⁷.

76. Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir de la audiencia especial, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.
77. En esta línea, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 174º del TUO de la Ley Nº 27444⁴⁸, esta Sala estima que la atención de la solicitud de la impugnante será innecesaria considerando los hechos expuestos en los numerales precedentes.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Carta Nº 00084-2021-MINAM/VMDERN, del 17 de septiembre de 2021, y de la Resolución Directoral Nº 00007-2022-MINAM/SG/OGRH, del 20 de enero de 2022, emitidas por el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, y por la Dirección de la Oficina General de Recursos Humanos del MINISTERIO DEL AMBIENTE, respectivamente; al haberse vulnerado el principio de tipicidad, el derecho de defensa, y el debido procedimiento administrativo, así como el deber de motivación y los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

⁴⁷Sentencia recaída en el Expediente Nº 01147-2012-PA/TC. Fundamentos décimo sexto y décimo octavo. El criterio expuesto en esta sentencia ha sido reiterado en las sentencias recaídas en los Expedientes Nºs 01800-2009-PHC/TC, 05231-2009-PHC/TC y 01931-2010-PHC/TC.

⁴⁸**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

“Artículo 174º.- Actuación probatoria

172.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.

(...)”.



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 del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

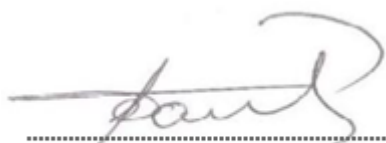
SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica, debiendo el MINISTERIO DEL AMBIENTE, tener en consideración al momento de calificar la conducta del señor DESIDERIO ERASMO OTAROLA ACEVEDO, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor DESIDERIO ERASMO OTAROLA ACEVEDO y al MINISTERIO DEL AMBIENTE, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al MINISTERIO DEL AMBIENTE, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.


SANDRO ALBERTO
NÚÑEZ PAZ
VOCAL


ROSA MARIA VIRGINIA
CARRILLO SALAZAR
PRESIDENTE


GUILLERMO JULIO
MIRANDA HURTADO
VOCAL

CP7

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.