



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

RESOLUCIÓN Nº 001901-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3009-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : JORGE GONZALES IPANAQUE
ENTIDAD : PODER JUDICIAL
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 1057
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN POR SEIS (6) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Nº 1, del 8 de agosto de 2017, y la Resolución Nº 7, del 24 de abril de 2018, emitidas por la Coordinación de la Oficina de Personal y la Gerencia de Administración Distrital de la Corte Superior de Justicia del Santa del Poder Judicial, respectivamente; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 11 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Con Resolución Nº 1, del 8 de agosto de 2017, y de conformidad a las consideraciones expuestas en el Informe de Precalificación Nº 026-2017-ST-GAD-CSJSA/PJ del 22 de junio de 2017, la Coordinación de la Oficina de Personal de la Corte Superior de Justicia del Santa del Poder Judicial, en adelante la Entidad, inició procedimiento administrativo disciplinario a sendos trabajadores de dicha Institución, entre ellos, al servidor JORGE GONZALES IPANAQUE, personal de resguardo, custodia y vigilante, en adelante el impugnante, al haber realizado el registro de salida a otros trabajadores, cometiendo así una infracción a las directivas internas de control de asistencia y seguridad. Sobre el particular, se le imputó haber registrado la asistencia de los siguientes trabajadores, conforme al siguiente detalle:

Personal que registró salida de otros servidores	Días	Personal al que se le registró la salida.	Hora de Registro (según cámara)	Hora de Registro (según sistema de marcación)
Jorge Gonzáles Ipanaque	20.01.2017	K.C.P.	22:52:15	22:58:59
	23.01.2017	J.C.C.R.	22:40:24	22:42:13
		V.C.T.	23:18:42	23:20:32
	24.01.2017	K.C.P.	22:52:15	22:57:08
		J.C.C.R.	22:56:59	22:58:52

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.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

		V.C.T	23:28:13	23:30:02
		J.V.D.	23:39:34	23:41:26
		J.J.V.	23:22:20	23:24:12
	25.01.2017	G.G.V.	21:58:04	21:59:59
		V.C.T.	22:44:29	22:46:26
	26.01.2017	J.C.C.R.	23:15:41	23:17:35
		J.V.J.	23:25:32	23:27:35
		J.C.C.R.	23:26:17	23:28:16
		K.C.P.	23:26:57	23:28:58
		F.P.T.	23:32:16	23:34:27
	30.01.2017	J.V.D.	21:31:13	21:33:10
		J.L.B.	21:53:43	21:55:49
		K.L.M.	22:03:07	22:05:12
		J.C.C.R.	22:47:21	22:49:27
		J.C.L.	22:49:21	22:51:40

2. En ese orden de ideas, el impugnante habría vulnerado los numerales 7.1.2 y 7.3.1 de la Directiva N° 004-2013-GG-PJ, "*Normas para el control de asistencia y permanencia del personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 y Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (RECAS) en el Poder Judicial*", aprobada por Resolución Administrativa de la Gerencia General del Poder Judicial N° 129-2013-GGPJ¹, el inciso a) del artículo 42° del Reglamento Interno de Trabajo del Poder Judicial, aprobado por Resolución Administrativa N° 010 – 2004 – CE - PJ², y los numerales 2.3.1, 2.3.9 y literales a), f) y g) del Manual de Seguridad Física del Poder Judicial, aprobado por Resolución Administrativa N°

¹ Resolución Administrativa de la Gerencia General del Poder Judicial N° 129-2013-GGPJ - Directiva N° 004-2013-GG-PJ, "*Normas para el control de asistencia y permanencia del personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 y Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (RECAS) en el Poder Judicial*"

"VII DISPOSICIONES ESPECIFICAS"

7.1. CONTROL DE ASISTENCIA

(...)

7.1.2. Todos los trabajadores registrarán de manera personal su asistencia diariamente tanto a la hora de ingreso como a la hora de salida a través de los medios y mecanismos establecidos en cada dependencia. De igual manera, deberán proceder a registrar el inicio y el término del tiempo asignado para tomar el refrigerio.

7.3 DE LA PERMANENCIA

(...)

7.3.1. Todos los trabajadores del Poder Judicial están obligados a permanecer durante la jornada laboral, bajo responsabilidad, en sus respectivo puestos de trabajo".

² Resolución Administrativa N° 010-2004-CE-PJ - Reglamento Interno de Trabajo del Poder Judicial

"Artículo 42°.- Son obligaciones de los trabajadores:

a) Conocer y cumplir las normas contenidas en el presente Reglamento Interno de Trabajo y las demás que dicte el Poder Judicial o sus representantes.

(...)"



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

179-2014-CE-PJ³. Dichos incumplimientos habrían configurado las faltas tipificadas en los literales a) e i) del artículo 8º del Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial⁴.

3. El 28 de septiembre de 2017, el impugnante presentó sus descargos, de acuerdo a los siguientes fundamentos:
 - (i) Reconoce haber realizado la marcación de los servidores sindicados, precisando que lo hizo con el fin de apoyarlos.
 - (ii) No se le ha entregado de forma física las directivas o normas sobre control de asistencia o el Manual de Seguridad Física del Poder Judicial.
 - (iii) Durante las horas normales de trabajo no tuvo ningún percance.
4. Con fecha 7 de febrero de 2018 se llevó a cabo la audiencia correspondiente a efectos de que al impugnante ejerza su derecho de defensa oralmente, como consta del Acta de Informe Oral respectiva.
5. Mediante Resolución N° 7, del 24 de abril de 2018⁵ y conforme a la consideraciones expuestas en el Informe N° 001-2018-OI-GAD-CSJSA/PJ, del 30 de

³ **Resolución Administrativa N° 179-2014-CE-PJ - Manual de Seguridad Física del Poder Judicial**
“2.3. Del Personal de Seguridad (Agente de Protección Interna)”

2.3.1. Dar cumplimiento con las funciones propias del cargo asignado, así como las disposiciones sobre control de ingreso y salida de personas, bienes patrimoniales, bienes materia de cuerpo de delito, expedientes y otros.

(...)

2.3.9. Controlar el ingreso y salida de las personas y vehículos a las instalaciones de la sede judicial, durante los horarios establecidos para la jornada de trabajo.

(...)”.

En relación a los literales a), f y g) del Manual, la Entidad no precisa el artículo o numeral que contiene los citados literales de dicho instrumento de gestión.

⁴ **Resolución Administrativa de la Gerencia General del Poder Judicial N° 101-2016-GG-PJ - Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial**
“Artículo 8º.- Faltas

(...)

Para efectos del presente Reglamento se entiende por faltas pasibles de sanción disciplinaria, la comisión de las siguientes conductas:

a. Inobservar el Reglamento Interno de Trabajo del Poder Judicial, incumplir injustificadamente las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones y demás documentos de gestión del Poder Judicial, así como las señaladas en las directivas y disposiciones internas emitidas por la Entidad.

(...)

i) La omisión del registro de asistencia de ingreso y/o salida del horario de servicios in justificación (...)”.

⁵ Notificada al impugnante el 16 de mayo de 2018.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

enero de 2018, elaborado por el órgano instructor, la Gerencia de Administración Distrital de la Entidad impuso la sanción de suspensión por seis (6) sin goce de remuneraciones al impugnante, al haberse acreditado los hechos imputados en la Resolución N° 01 del 8 de agosto de 2017. En ese sentido, a criterio de la Entidad, habría incumplido los artículos 41° y 42° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, el numeral 7.3.1 de la Directiva N° 004-2013-GG-PJ, y los numerales 2.3.1 y 2.3.9 del Manual de Seguridad Física del Poder Judicial, configurándose las faltas tipificadas en los literales a) y l)⁶ del artículo 8° del Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. El 4 de junio de 2018, subsanado con escrito del 4 de julio de 2018, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 7, del 24 de abril de 2018, solicitando se declare su nulidad y/o se archiven los actuados, de acuerdo a los siguientes fundamentos:
 - (i) No se ha acreditado que en la práctica hubiese un acuerdo entre los trabajadores a fin de realizarse el marcado de salidas.
 - (ii) No coadyuvó a la comisión de ilícito alguno.
 - (iii) No se han valorado los antecedentes laborales del impugnante.
 - (iv) La sanción le causa perjuicio económico.
7. Con Oficio N° 565-2018-GAD-CSJSA/PJ, 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 dieron origen al acto impugnado.
8. Mediante los Oficios N° 009596 y 009597-2018-SERVIR/TSC, el Tribunal informó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

⁶ **Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial, aprobado por Resolución Administrativa de la Gerencia General del Poder Judicial N° 101-2016-GG-PJ.**

“Artículo 8°.- Faltas (...)

Para efectos del presente Reglamento se entiende por faltas pasibles de sanción disciplinaria, la comisión de las siguientes conductas: (...)

l) Registrar o marcar la tarjeta de control de asistencia distinta a la propia o hacer que tercera personas lo hagan por el trabajador (...).”



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁷, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁸, 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.
10. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁹, 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.
11. Sin embargo, cabe precisar que en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal únicamente es competente para conocer los recursos de

⁷ **Decreto Legislativo N° 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”.

⁸ **Ley N° 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° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

apelación que correspondan a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil¹⁰, y el artículo 95º de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM¹¹; 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”¹², en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio del 2016¹³.

¹⁰ **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”.

¹¹ **Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM - Reglamento General de la Ley Nº 30057**

“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”.

¹² El 1 de julio de 2016.

¹³ **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;



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

12. 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, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
13. Cabe señalar que, este Tribunal mantiene su competencia para resolver procedimientos administrativos disciplinarios en trámite al amparo de lo establecido en el artículo 75º del Texto Único Ordenado de la Ley 27444¹⁴, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, en adelante TUO de la Ley Nº 27444, en concordancia con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹⁵.
14. 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 y el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM

15. 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

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.”

¹⁴ **Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS - Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo 75.- Cambios de competencia por motivos organizacionales

Si durante la tramitación de un procedimiento administrativo, la competencia para conocerlo es transferida a otro órgano o entidad administrativa por motivos organizacionales, en éste continuará el procedimiento sin retrotraer etapas ni suspender plazos”.

¹⁵ **Código Procesal Civil**

DISPOSICIONES FINALES

“Segunda.- Las normas procesales son de aplicación inmediata, incluso al proceso en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: *las reglas de competencia*, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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.

16. 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 Civil¹⁶, serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia.
17. 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 Transitoria¹⁷ 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.
18. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultaban 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° 276, 728 y 1057, estando excluidos solo 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 Civil¹⁸.

¹⁶ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) 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. (...)”.

¹⁷ Reglamento 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 registrarán por las normas por las cuales se le imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.

¹⁸ Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

19. 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, se efectuó 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 4.1¹⁹ 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.
20. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultaban 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.
21. 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, se estableció cuales debían ser las normas que resultaban aplicables atendiendo al momento de la instauración del procedimiento administrativo, para lo cual se especificó los siguientes supuestos:

“Artículo 90°.- Ámbito de Aplicación

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

- a) 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.
- b) Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
- c) Los directivos públicos;
- d) Los servidores civiles de carrera;
- e) Los servidores de actividades complementarias y
- f) Los servidores de confianza.

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”.

¹⁹ **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**

“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. (...)”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- (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 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 regirán 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, el procedimiento se regiría 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.

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/GPGSC²⁰, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

²⁰ **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 lo 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”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- (i) Reglas procedimentales: Autoridades competentes, etapas y fases del procedimiento administrativo, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción.
 - (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.
22. En ese sentido, se debe concluir que a partir del 14 de septiembre de 2014 las entidades públicas con trabajadores sujetos bajo 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 sustantivas y procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.
23. En consecuencia, teniendo en cuenta que los hechos materia de imputación y el inicio del procedimiento administrativo disciplinario son posteriores al 14 de septiembre de 2014²¹, y considerando que el impugnante al momento de la comisión de los hechos materia del presente procedimiento (enero 2017) se encontraba bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, corresponde aplicar las disposiciones establecidas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General, al estar el presente caso inmerso en dicho régimen disciplinario.

Sobre el concurso de infractores según las reglas del régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil

24. De acuerdo con lo referido en la Resolución N° 1, del 8 de agosto de 2017 y del Informe de Precalificación N° 026-2017-ST-GAD-CSJSA/PJ, la *Coordinación de la Oficina de Personal de la Corte Superior de Justicia del Santa* de la Entidad, fungiendo de órgano instructor, dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario en contra del impugnante, entre otros, en atención a lo previsto en el numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, y la designación realizada por la Gerencia de Administración Distrital de la Corte Superior de Justicia del Santa de la Entidad realizada con Memorandum N° 0143-2017-GAD-CSJSA/PJ.

²¹El procedimiento administrativo disciplinario se inició el 19 de septiembre de 2017 con la notificación de la Resolución N° 1.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

25. Al respecto, se debe señalar que la 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, establece en el numeral 13.2 del punto 13 lo siguiente:

“13.2. Concurso de Infractores

En el caso de presuntos infractores que ostenten igual o similar nivel jerárquico y dependan del mismo inmediato superior, corresponde a este ser el Órgano Instructor.

Si los presuntos infractores pertenecieran a distintas unidades orgánicas o de distintos niveles jerárquicos y correspondiese que el instructor sea el jefe inmediato, es competente la autoridad de mayor nivel jerárquico.

Si se diera la situación de presuntos infractores que ostentan igual o similar nivel jerárquico y dependan de distinto inmediato superior del mismo rango, es la máxima autoridad administrativa la que determina cuál de los jefes inmediatos debe actuar como Órgano Instructor.

En caso se diera una diversidad de posibles sanciones a aplicar, corresponderá instruir a la autoridad competente de conocer la falta más grave”.

26. Como se podrá apreciar, según la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, la figura del concurso de infractores establece ciertos presupuestos destinados al esclarecimiento y determinación de las autoridades competentes que participarían en un procedimiento administrativo disciplinario. Sin embargo, en cuanto a la definición o conceptualización de dicha figura, no se aprecia que la referida Directiva haya previsto concepto alguno que esclarezca su aplicación práctica.

27. Por ello, a fin de entender mejor dicha figura corresponde dar una mirada al concepto semántico de las palabras que la componen. Así, tenemos que -según la Real Academia Española (RAE)- la palabra “concurso” significa concurrencia, la cual a su vez consiste en la acción y efecto de concurrir. Asimismo, la RAE señala que “concurrir” implica juntarse en un mismo lugar o tiempo.

Finalmente, el término “infractor” -de acuerdo con la RAE- viene a ser el adjetivo que se da a quien quebranta una ley o un precepto. Por otro lado, a fin de entender mejor dicho concepto, debemos referir que según BELEN MARINA



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

JALVO²² el poder disciplinario es *“un instrumento del que dispone la Administración para luchar contra los funcionarios que incumplen o abusan de sus funciones en perjuicio de la cosa pública, de los derechos y libertades del ciudadano”*. Igualmente, debemos precisar que en el ordenamiento jurídico nacional tenemos que la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, en su artículo 19º, ha establecido que *“Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público”*. Por tanto, podemos concluir que, en el ámbito del régimen administrativo disciplinario, el “infractor” vendrá a ser aquella persona y/o trabajador que, desarrollando una función pública, transgrede disposiciones legales y/o administrativas.

28. En tal sentido, de acuerdo con lo referido en el numeral anterior, resulta claro que el **concurso de infractores viene a ser una figura especial y excepcional** para efectos del régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil, la cual exige para su configuración la presencia correlativa de los siguientes presupuestos:

- (i) Pluralidad de infractores, es decir la existencia de más de un servidor y/o funcionario público en un mismo lugar o tiempo.
- (ii) Unidad de hecho, esto es que el mismo suceso fáctico sea cometido por todos los infractores en un mismo lugar o tiempo.
- (iii) Unidad de precepto legal o reglamentario vulnerado, es decir que la misma infracción catalogada como falta sea atribuible -por igual- a todos los infractores.

29. Asimismo, aunado a lo anterior, debemos puntualizar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, a través del Informe Técnico N° 232-2016-SERVIR/GPGSC²³, dándole contenido a la citada figura, ha interpretado y señalado en forma concreta que el concurso de infractores está referido a la *“conurrencia de más de un participe en el mismo hecho que configura la falta”*; interpretación que guarda concordancia con los presupuestos glosados en el numeral precedente.

30. De ahí que podamos colegir que, en términos del ente rector y a lo descrito en los numerales anteriores, la aplicación de la figura del concurso de infractores no está supeditada a la simple existencia de un suceso fáctico del cual se presume la participación de varias personas (servidores y/o funcionarios); sino,

²²Marina Jalvo, Belén. *“El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos”*. Tercera Edición. Editorial Lex Nova. España. 2006. p.44

²³Disponible en: www.servir.gob.pe.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

principalmente, lo que definiría a dicha figura es que una pluralidad de agentes, de forma conjunta, han participado -en un mismo espacio o tiempo- de un único hecho y, como tal, éste resulte siendo imputable a todos ellos como falta disciplinaria; determinándose con ello que **-por excepción-** las autoridades competentes que participarían en el procedimiento administrativo sean definidas según las reglas del numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

Un ejemplo de antes señalado vendría a ser los miembros de un Comité Especial de Proceso de Selección y/o Adquisición, conforme se ha referido en el Informe Técnico N° 1912-2016-SERVIR/GPGSC²⁴.

31. En otras palabras, la concurrencia de infractores no implica, ni debe significar en modo alguno, que el único hecho del cual participaron todos ellos pueda o deba -a su vez- ser desglosado en otros tantos hechos concretos como participantes hubo, pues de ser así ya no nos encontraríamos frente a una concurrencia de infractores ante un mismo suceso, sino, por el contrario, ante la existencia de infractores individuales involucrados en hechos diferentes, lo cual determinaría la participación de autoridades competentes conforme a las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil²⁵, mas no según lo establecido en el numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.
32. Ahora bien, en el caso materia de análisis, se aprecia que la Coordinación de la Oficina de Personal inició procedimiento administrativo disciplinario al impugnante y a otros cuatro (4) trabajadores al registrar la salida de otros trabajadores. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el registro de asistencia es una conducta de carácter personal no trasladable a otros servidores, con lo cual, el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario deberá dirigirse de forma individual al servidor infractor y no de forma conjunta a varios trabajadores,

²⁴ Disponible en: www.servir.gob.pe.

²⁵ **Decreto Supremo N° 040-2014-PCM - Reglamento General de la Ley N° 30057**

“Artículo 93º.- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario

93.1. La competencia para conducir el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar corresponde, en primera instancia, a:

- En el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
- En el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.
- En el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

La oficialización se da a través del registro de la sanción en el legajo y su comunicación al servidor”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

más aún si en el presente caso cada empleado habría registrado asistencias de terceros servidores en días y horarios distintos, es decir, en diferentes marcos tanto fácticos como temporales, tal como se aprecia de la resolución de instauración.

Siendo así, se aprecia con claridad que el impugnante y los demás servidores involucrados en el presente procedimiento habrían cometido conductas infractoras distintas, lo cual implica que no existiría unidad de hecho como lo exige la figura del concurso de infractores.

- 33. En tal sentido, se puede concluir que en el presente caso no nos encontramos frente a un concurso de infractores, debido a que los hechos los habría desarrollado cada presunto infractor en un tiempo específico diferente; por tanto, esta Sala considera que las autoridades competentes para el caso del impugnante debieron ser determinadas de forma independiente, siguiendo las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, esto es:

TIPO DE SANCIÓN	ÓRGANO INSTRUCTOR	ÓRGANO SANCIONADOR	OFICIALIZACIÓN DE LA SANCIÓN
Amonestación escrita	Jefe inmediato del servidor investigado	Jefe inmediato del servidor investigado	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces
Suspensión	Jefe inmediato de servidor investigado	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces
Destitución	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces	Titular de la Entidad	Titular de la Entidad

Es importante indicar que la Entidad deberá proyectar desde la emisión del Informe de Precalificación la correspondiente medida disciplinaria a imponer de acuerdo al análisis que se haga respecto a la gravedad de la conducta infractora, a efectos de poder determinar que autoridad es la competente tanto para instruir como para sancionar.

Sin perjuicio de ello, en caso alguna autoridad referida en el cuadro anterior se encontrase impedida de participar, la Entidad debe tener en consideración lo previsto en el numeral 9.1 del punto 9 de la Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC, siguiendo para tal fin del procedimiento regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, en adelante el TUO de la Ley Nº 27444, respecto a la figura de la

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.

[Handwritten signatures and initials]



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

abstención. Asimismo, la Entidad debe considerar que conforme lo establecido en el numeral 2 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444, la fase instructora y sancionadora del procedimiento administrativo disciplinario debe recaer en autoridades distintas²⁶.

Por las razones antes expuestas, esta Sala llega a la conclusión de que la Resolución Nº 01, del 8 de agosto de 2017, y la Resolución Nº 7, del 24 de abril de 2018, han incurrido en causal de nulidad de acuerdo a lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, y los principios de legalidad y tipicidad

34. El numeral 3 del artículo 139º 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. (...)”²⁷.
35. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que “(...) en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido 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

²⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”.

²⁷ Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente Nº 02678-2004-AA.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (...)”²⁸.

36. 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 el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS²⁹, en adelante 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 afecten.
37. 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”³⁰.

²⁸Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

²⁹**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el 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. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

38. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444³¹ 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 voluntad³², 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”*³³.

³¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el 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:

1.1. 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”.

³² **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:

(…)

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

³³ Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación 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 Nº 27444³⁴.
42. Respecto de los requisitos de validez de un acto administrativo, en el artículo 3º del TUO de la Ley Nº 27444³⁵ se ha establecido que el acto administrativo debe expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos; así como su contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
43. 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

³⁴**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo

1.1 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. (...)”.

³⁵**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

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

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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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.

44. 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 aplicable³⁶.
45. 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 reglamentos³⁷.
46. Ahora, Morón Urbina³⁸ 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 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,*

³⁶Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

³⁷Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.

³⁸MORÓN 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.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.

47. 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 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.

48. Ahora bien, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444³⁹, 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”.*

49. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad⁴⁰, 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

³⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

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

1.1. 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”.

⁴⁰ **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:

(...)

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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública, solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.

50. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que este se desdobra en tres elementos esenciales e insolubles: *“(…) 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”*⁴¹.
51. Por tanto, 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° 27444⁴².
52. Asimismo, para que un acto administrativo sea válido, debe ser emitido cumpliendo con el procedimiento regular, es decir, antes de su emisión, dicho acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
53. Sobre el procedimiento regular, Morón Urbina precisa: *“En el Derecho Administrativo, la existencia del procedimiento no solo busca proteger la certeza de la administración, sino que sirve de garantía a los derechos de los administrados y a los intereses públicos (orden, legalidad, etc.)”*⁴³.
54. 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.

⁴¹ Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.

⁴² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo

1.1 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. (...)”.

⁴³ *Ibid.* p. 152.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

55. En el presente caso, se aprecia que con Resolución N° 01, del 8 de agosto de 2017, la Entidad imputó al impugnante faltas tipificadas en el Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial (literales a) e i) del artículo 8º), y no, alguna contenida en el artículo 85º de Ley N° 30057 o en el numeral 98.2 del artículo 98º de su Reglamento, normas sustantivas de aplicación obligatoria en el presente caso.
56. Al respecto, el artículo 85º de la Ley N° 30057 establece que: “(...) son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo, las siguientes (...)”. (Subrayado agregado) Siendo así, se aprecia que el conjunto de faltas tipificadas en el artículo 85º de la Ley N° 30057 son pasibles de ser sancionadas con suspensión y destitución, de acuerdo a su gravedad.
57. De igual forma, el numeral 98.1 del artículo 98º del Reglamento de la Ley N° 30057 establece que: “(...) La comisión de alguna de las faltas previstas en el artículo 85º de la Ley, el presente Reglamento, y el Reglamento Interno de los Servidores Civiles - RIS, para el caso de las faltas leves, por parte de los servidores civiles, dará lugar a la aplicación de la sanción correspondiente (...)”.
58. Por tanto, de la lectura de dichos dispositivos legales se aprecia que, únicamente en el caso de faltas leves, podrán aplicarse las contenidas en las disposiciones internas de la Entidad – de forma individual –, siendo que para el caso de servidores cuyas conductas ameriten la sanción de suspensión o destitución, serán de aplicación las faltas previstas en el artículo 85º de la Ley N° 30057 o las consignadas en el numeral 98.2 del artículo 98º de su Reglamento.
59. En el presente caso, se aprecia que la sanción impuesta de suspensión obedece al marcado realizado por el impugnante del registro de salida de trabajadores de la Entidad, hecho que conllevó a que la Entidad calificara dicha conducta infractora como grave, pasible de ser sancionada con suspensión, de acuerdo a los fundamentos expuestos tanto en la resoluciones de instauración como de sanción, por lo que correspondería que se atribuyan al impugnante, la comisión de las faltas contenidas en la Ley N° 30057 y/o su Reglamento como normas sustantivas aplicables en la caso concreto, de conformidad al principio de tipicidad.
60. En ese sentido, al haberse instaurado procedimiento administrativo disciplinario al impugnante sin tener en cuenta las faltas contempladas en la Ley N° 30057 o su Reglamento dada la naturaleza de la gravedad de la conducta infractora, la Resolución N° 1, del 8 de agosto de 2017, deviene en nula, al haberse vulnerado



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

los principios de legalidad y tipicidad.

61. Por lo tanto, la Resolución N° 1, del 8 de agosto de 2017, y la Resolución N° 7, del 24 de abril de 2018, se encontrarían inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444⁴⁴, por contravenir el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444⁴⁵ y los numerales 1 y 4 del artículo 246° de dicho cuerpo normativo⁴⁶.
62. Por otro lado, se aprecia que si bien mediante Resolución N° 1, del 8 de agosto de 2017, la Coordinación de Personal de la Corte Superior de Justicia del Santa de la Entidad resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por haber presuntamente cometido las faltas tipificadas en los literales a) e i) del artículo 8° del Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial, se impuso al impugnante la sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones por la comisión de las faltas tipificada en los literales a) y l) del artículo 8° de dicho Reglamento.

⁴⁴**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-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”.

⁴⁵**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:

- 1.1. 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. (...)”

⁴⁶**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad (...)

4. Tipicidad.- 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.(...)”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

63. De lo expuesto, es evidente que se ha vulnerado el principio de tipicidad, y por ende, el derecho de defensa del impugnante, al haberse sancionado por faltas que no le fueron imputados en el inicio del procedimiento administrativo disciplinario (literal I del artículo 8º del Reglamento del Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador del Poder Judicial), debido a que el impugnante recién conoció esta imputación al momento de notificarse la resolución de sanción contenida en la Resolución N° 7.
64. Por lo tanto, al haber inobservado la Entidad las garantías con las que se encuentra premunido todo administrado, la Resolución N° 01 del 8 de agosto de 2017 y la Resolución N° 7 del 24 de abril de 2018, se encontrarían inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley N° 27444⁴⁷, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú y los numerales 1.1 y 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, al haber sido emitido dicho acto en contravención al marco legal vigente.
65. De igual forma, se advierte que la Entidad también vulneró el principio de legalidad, al no haber incorporado las faltas previstas en el artículo 85º de la Ley N° 30057, y al haber aplicado de forma incorrecta la figura del concurso de infractores, contenida en el numeral 13.2 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.
66. En consecuencia, las referidas resoluciones deben ser declaradas nulas por este Tribunal a fin de que la Entidad cumpla con realizar la precalificación de la(s) falta(s) a cargo de la Secretaría Técnica, de conformidad a la normativa correspondiente, a fin de ser tomadas en cuenta en la respectiva instauración del procedimiento administrativo disciplinario por el órgano competente.
67. Siendo así, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración a los principios de legalidad y tipicidad, y por tanto, del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

⁴⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 10º.- 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”.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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 de la Resolución Nº 1, del 8 de agosto de 2017, y la Resolución Nº 7, del 24 de abril de 2018, emitidas por la Coordinación de la Oficina de Personal y la Gerencia de Administración Distrital de la CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL SANTA DEL PODER JUDICIAL, respectivamente; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento a la etapa de precalificación por parte de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, debiendo la CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL SANTA DEL PODER JUDICIAL, debiendo tenerse en consideración al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor JORGE GONZALES IPANAQUE TAMAYO, y a la CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL SANTA DEL PODER JUDICIAL, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL SANTA DEL PODER JUDICIAL, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley Nº 27444.

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

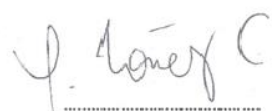
Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE
GOMEZ CASTRO
VOCAL

L3/P6

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.