



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

**RESOLUCIÓN Nº 001967-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 2826-2018-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : NELSON DELFORD SARMIENTO PINTO  
**ENTIDAD** : GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 SUSPENSIÓN POR TRES (3) DÍAS SIN GOCE DE  
 REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución de la Oficina de Recursos Humanos Nº 194-2017-GRA/ORH, del 5 de junio de 2017, y de la Resolución Gerencial General Regional Nº 111-2018-GRA/GGR, del 7 de junio de 2018, emitidas por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos y la Gerencia General Regional del GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA, respectivamente, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo, en el extremo referido al impugnante.*

Lima, 18 de octubre de 2018

**ANTECEDENTES**

1. Con Informe de Precalificación Nº 133-2017-GRA/ORH-STPAD, del 1 de junio de 2017<sup>1</sup>, la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Gobierno Regional de Arequipa, en adelante la Entidad, recomendó a la Oficina de Recursos Humanos, iniciar procedimiento administrativo disciplinario, entre otros, al señor NELSON DELFORD SARMIENTO PINTO, en adelante el impugnante, por presunta irregularidades incurridas en la contratación del servicio de arrendamiento de predios al margen de la normativa de contrataciones, durante su desempeño como Gerente Regional de Infraestructura durante el periodo comprendido del 12 de julio de 2013 al 5 de enero de 2015, afectándose el correcto funcionamiento y transparencia de la administración pública, ocasionándose un perjuicio económico de S/. 44,606.62 soles, en mérito a las conclusiones del Informe de Auditoría Nº 684-2016-CG/COREAR-AC - “Adquisición y alquiler de predios para la ejecución de la Etapa I de la obra: Mejoramiento de carretera variante de Uchumayo, entre Puente San

<sup>1</sup> Con Oficio Nº 00253-2017-CG/INSS, del 25 de abril de 2017, la Jefatura del Órgano Instructor Sur de la Contraloría General de la República comunicó a la Entidad que respecto a determinados servidores, entre ellos el impugnante, se declaró improcedente el inicio del procedimiento administrativo sancionador, por no constituir infracciones graves o muy graves, ello sin perjuicio de la relevancia penal, civil o administrativa funcional que en algunos casos pudiera configurar tales conductas.



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

*Isidro y la Vía de Evitamiento, distrito de Sachaca, Yanahuara, Cerro Colorado, provincia de Arequipa, región Arequipa”, imputándole los siguientes cargos:*

- (i) Suscribir las solicitudes de servicio de arrendamiento de predios para la obra, a pesar que dichos servicios no se encontraban contemplados en el expediente técnico aprobado por Resolución de Gerencia Regional de Infraestructura N° 197-2013-GRA/GRI, del 9 de julio de 2013, ni en el expediente técnico de la Etapa I de la Obra aprobado por Resolución de Gerencia Regional de Infraestructura N° 281-2013-GRA/GRI, del 18 de diciembre de 2013.
- (ii) Requerir los servicios de arrendamiento de predios bajo las características (ubicación, área, plazo y monto a pagar) establecidas por el encargado del saneamiento legal de la obra de iniciales M.H.L.R., inobservando el procedimiento de adquisición de servicios para una obra por administración directa, contemplado en la Directiva N° 012-2010-GRA/OPDI - “Lineamiento para la ejecución de obras por administración directa del Gobierno Regional de Arequipa” y la normativa de contrataciones del Estado. El detalle de los predios arrendados y de las solicitudes de servicio suscritas es el siguiente:

File	Título de Propiedad	Informe M.H.L.R.		Solicitud de Servicio			
		Nº	Fecha	Nº	Fecha	Solicitante Residente de Obra	Jefe Inmediato Gerente Regional de Infraestructura
Alcant 04	Partida 04009377	29	09/04/2014	1238	21/03/2014	L.O.P.G.	Nelson Delford Sarmiento Pinto
Lote 42 (2)	Partida 04009397	30	09/04/2014	1239	21/03/2014		

- (iii) Autorizar el pago por el monto total del periodo contratado de cada uno de los predios arrendados, sin contar con el sustento técnico de la necesidad de contratación, utilizándose como referencia los informes emitidos por el encargado del saneamiento legal de la obra de iniciales M.H.L.R., en los cuales se solicita el “pago contra entrega” de los servicios de arrendamiento, inobservando el procedimiento de adquisición de servicios para obras de administración directa. Si bien dicho pago se realizó en atención a lo prescrito en el artículo 180º de la Ley de Contrataciones del Estado, no se condice con el procedimiento que se llevó a cabo para la contratación de dichos servicios, en los que no se aplicó la normativa de contrataciones del Estado para la selección del proveedor del servicio. El detalle de los pagos realizados es el siguiente:

File	Orden de Servicio Nº	Informe M.H.L.R.		Comprobante de Pago		Contrato de Arrendamiento S/N		
		Nº	Fecha	Nº	Fecha	Fecha	Suscrito por	Monto pagado S/.
Alcant 04	1968	073	03/07/2014	05698	04/07/2014	21/08/2014	V.H.Q.R.	53,182.15
	1964			05666				



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

	4967			05694			
	1969			05696			
	1962			05695			
	1963			05693			
	1965			05667			
	1966			05668			
Lote 42 (2)	1960			05670			120,246.90
	1959			05669			
	1961			05697			

- (iv) A pesar de haber participado en la adquisición de parte del predio del Sindicato de Choferes, no dispuso la modificación del contrato de arrendamiento inicial con relación a la disminución del área arrendada ni de la merced conductiva, ocasionando que la Entidad continúe pagando el arrendamiento bajo las mismas condiciones (área y merced conductiva), conforme el contenido de las adendas suscritas.
- (v) Vinculado al punto anterior, no observó la falta de modificación al contrato de arrendamiento inicial respecto a la disminución del área arrendada ni de la merced conductiva, tal como se advierte de las solicitudes de servicio suscritas en las que se consigna como área arrendada la totalidad del predio.
- (vi) Las omisiones señaladas en los puntos (iv) y (v) ocasionaron que la Entidad pague a favor del Sindicato de Choferes la suma de S/. 25,106.62 soles en el periodo comprendido entre el 4 de febrero de 2014 al 3 de enero de 2015 (10 meses y 27 días), por el alquiler de un área de propiedad de la Entidad.

2. A través de la Resolución de la Oficina de Recursos Humanos N° 194-2017-GRA/ORH, del 5 de junio de 2017<sup>2</sup>, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por los hechos referidos en el numeral anterior, imputándole la presunta vulneración del literal b) del numeral 3.1 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones del Estado<sup>3</sup>; el artículo 2° del Decreto Supremo N° 184-2008-EF - Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado<sup>4</sup>; los artículos 10°, 12° y numeral 35.1 del artículo 35° del Decreto Supremo N° 304-2012-EF - Texto Único Ordenado

<sup>2</sup> Notificada el 7 de junio de 2017.

<sup>3</sup> **Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones del Estado**

**“Artículo 3°.- Ámbito de aplicación**

3.1 Se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la presente norma, bajo el término genérico de Entidad(es): (...)

b) Los Gobiernos Regionales, sus dependencias y reparticiones; (...).”

<sup>4</sup> **Decreto Supremo N° 184-2008-EF - Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado**

**“Artículo 2°.- Ámbito de aplicación de la Ley**

La Ley y el presente Reglamento son aplicables a la contratación de bienes, servicios y obras, siempre que sean brindados por terceros y que la contraprestación sea pagada por la Entidad con fondos públicos”.



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

de la Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>5</sup>; el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>6</sup>; numeral 1 del capítulo V de la Directiva N° 003-2010-GRA/OPDI - “Normas para los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios para la sede presidencial del Gobierno Regional de Arequipa”, aprobada por Resolución Ejecutiva N° 876-2010-GRA/PR<sup>7</sup>; los literales a) y b) del numeral 2 del

<sup>5</sup> **Decreto Supremo N° 304-2012-EF - Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto**

**“Artículo 10º.- Finalidad de los Fondos Públicos**

Los fondos públicos se orientan a la atención de los gastos que genere el cumplimiento de sus fines, independientemente de la fuente de financiamiento de donde provengan. Su percepción es responsabilidad de las Entidades competentes con sujeción a las normas de la materia.

Los fondos se orientan de manera eficiente y con atención a las prioridades del desarrollo del país. (...)

**Artículo 12º.- Los Gastos Públicos**

Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales. (...)

**Artículo 35º.- Devengado (...)**

35.1 El devengado es el acto mediante el cual se reconoce una obligación de pago, derivada de un gasto aprobado y comprometido, que se produce previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor. El reconocimiento de la obligación debe afectarse al Presupuesto Institucional, en forma definitiva, con cargo a la correspondiente cadena de gasto”.

<sup>6</sup> **Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**

**“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”.

<sup>7</sup> **Directiva N° 003-2010-GRA/OPDI, denominada “Normas para los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios para la sede presidencial del Gobierno Regional de Arequipa”, aprobada por Resolución Ejecutiva N° 876-2010-GRA/PR**

**“V. DEL PROCEDIMIENTO INTERNO**

1. En los casos de Proyectos de Inversión por Administración Directa, cada Área y/o Unidad Solicitante deberá remitir la siguiente documentación a la Oficina de Logística y Patrimonio, antes de iniciar con la elaboración de las solicitudes de Compra y Servicio, con el fin de poder determinar y programar las Adquisiciones y Contrataciones:

- Ficha SNIP
- Resolución de Aprobación del Expediente Técnico
- Partida de Bienes y Servicios
- Resolución de Adicionales, en este caso se deberá adjuntar cuando se requiera por segunda vez un mismo bien y/o servicio.

En el caso de que no se adjunte la documentación mencionada anteriormente, la Oficina de Logística y Patrimonio procederá a devolver las Solicitudes de Compra y/o Servicio al Área y/o Unidad Solicitante, sin ningún trámite de adquisición y/o contratación según corresponda”.



Capítulo VI de la Directiva N° 012-2010-GRA/OPDI - "Lineamientos para la Ejecución de Obras por Administración Directa en el Gobierno Regional de Arequipa", aprobada por Resolución Ejecutiva Regional N° 801-2010-GRA/PR<sup>8</sup>; el literal a) del artículo 57º, literal b) y v) del artículo 63º, literal c) y l) del artículo 65º y literales e), g) y k) del artículo 76º de la Ordenanza Regional que aprueba la modificación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización Funciones (ROF) de la Entidad, aprobado

<sup>8</sup>Directiva N° 012-2010-GRA/OPDI, denominada "Lineamientos para la Ejecución de Obras por Administración Directa en el Gobierno Regional de Arequipa", aprobada por Resolución Ejecutiva Regional N° 801-2010-GRA/PR

**"VI. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS (...)**

**2. Actividades durante la ejecución de Obra**

La ejecución de la obra estará a cargo de un profesional designado como Residente de Obra el cual cautelará la correcta ejecución de la misma, desde su inicio hasta la terminación física y su correspondiente liquidación.

El control de Obra estará a cargo de un profesional designado como Inspector y/o Supervisor de obra según sea el caso. Garantizará que se realice la obra de acuerdo con los planos, especificaciones, metrados, presupuestos y cronogramas aprobados de acuerdo a las normas vigentes.

a) El Residente de la Obra tiene las siguientes funciones:

- Participar en la obra a su cargo a tiempo completo, cumpliendo con los contenidos del expediente técnico aprobado.

- Ejercer la dirección técnica del proyecto de acuerdo al expediente técnico aprobado, debiendo adoptar las medidas pertinentes y oportunas para ejecutar los trabajos en el plazo previsto. Será responsable de los atrasos o paralizaciones injustificadas así como de la calidad de los trabajos ejecutados.

- Cautelar que los recursos asignados al proyecto a su cargo, se usen única y exclusivamente para la ejecución conforme al expediente técnico aprobado. (...)

b) Dentro de las actividades de carácter ordinario se desarrollará los requerimientos de bienes (materiales, herramientas, repuesto), servicio y tareo de personal que labora en la Obra, registrando los reportes diarios en el cuaderno de obra, así como la presentación de valorizaciones e informes durante la ejecución de obra en las fechas programadas.

Del Proceso de Adquisición y uso:

- De las acciones previas a la adquisición.- El Residente de Obra efectuará sus requerimientos de insumos para ejecutar la Obra ya sea por materiales, herramientas, repuestos u otros, y lo relacionados a los servicios de acuerdo a necesidades y/o cronograma establecidos y a la gestión del pago de jornales del personal de obra. Los requerimientos que se realicen de bienes, servicios y de personal de obra, deberán cumplir con los requisitos de calidad necesaria de acuerdo a las especificaciones técnicas aprobadas en el expediente técnico.

Es competencia del residente de obra formular los requerimientos mensuales en función a la disponibilidad presupuestal asignado previamente. (...).

- De la formulación del requerimiento.- En el formato correspondiente se efectuará el requerimiento, el mismo que estará firmado por el Residente de Obra y el Sub Gerente de Ejecución de Proyectos de Inversión. Los insumos requeridos, deberán estar debidamente identificados, debiendo tener especial cuidado en consignar la denominación correcta. Todo pedido deberá contar con las especificaciones técnicas que requiera, precisando de ser el caso el tipo de calidad, color, tamaño, textura, etc. (...)

Del proceso de la adquisición.- Los requerimientos debidamente sustentados y aprobados en sus instancias por la Gerencia Regional de Infraestructura, serán derivados a la Gerencia Regional de Administración, quien se encargará del proceso respectivo para la adquisición del bien y/o insumo correspondiente, para su posterior entrega a los solicitantes. (...)"



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

por Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA<sup>9</sup>; los literales a) y j) del numeral 5.1, literales b), c) del numeral 5.1.4, literales b), c) y f) de las funciones específicas del Director del Sistema Administrativo III contenidas en el numeral 05.1.4 y literal a) del numeral 6.1 del Manual de Organización y Funciones de la Sede Presidencial de la Entidad, aprobado por Resolución Ejecutiva Regional N° 354-2011-GRA/PR<sup>10</sup>; y los

<sup>9</sup>**Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA – Ordenanza Regional que aprueba la modificación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Arequipa**  
**“Artículo 57º.- Oficina Regional de Administración”**

La Oficina Regional de Administración, es un órgano de apoyo, encargado de normar, ejecutar, coordinar y controlar la administración del potencial humano, prestación de servicios, bienes patrimoniales y recursos financieros del Gobierno Regional de Arequipa. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Gerencia Regional. Sus funciones son las siguientes:

a) Dirigir y controlar la aplicación de la normatividad técnico administrativa inherente a los Sistemas de Personal, Abastecimiento, Contabilidad, Tesorería y la correspondiente al patrimonio, en materia de su competencia de conformidad con las disposiciones legales y normas técnicas vigentes”. (...)

**Artículo 63 º.- Oficina de Logística y Patrimonio**

La Oficina de Logística y Patrimonio es un órgano de apoyo, responsable de conducir el proceso de abastecimiento en forma oportuna y programada de materiales y servicios para el funcionamiento de la institución y lleva y actualiza el Margesí de Bienes del Gobierno Regional de Arequipa. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Oficina Regional de Administración. Sus funciones son las siguientes: (...)

b) Adquirir oportunamente los bienes y servicios requeridos, acordes con los procedimientos vigentes. (...)

v) La demás funciones que le sean asignadas y aquellas que le correspondan en materia de su competencia. (...)

**Artículo 65º.- Oficina de Tesorería**

La Oficina de Tesorería, es un órgano de apoyo, responsable de conducir las acciones del Sistema de Tesorería en el ámbito del Gobierno Regional de Arequipa. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Oficina Regional de Administración. Sus funciones son las siguientes:

c) Revisar y fiscalizar la documentación fuente que sustente las operaciones financieras. (...)

l) La demás funciones que le sean asignadas y aquellas que le correspondan en materia de su competencia. (...)

**Artículo 76º.- Gerencia Regional de Infraestructura**

La Gerencia Regional de Infraestructura es un órgano de línea, responsable de la formulación, ejecución, supervisión y liquidación de los proyectos de inversión pública y del equipo mecánico. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Gerencia General Regional. Sus funciones son las siguientes: (...)

e) Conducir el proceso técnico de ejecución de inversión de los proyectos de inversión pública, según la modalidad dispuesta por la alta dirección, las mismas que se desarrollarán en base a los procedimientos y dispositivos técnico-legales vigentes. (...)

g) Desarrollar y supervisar la ejecución de la infraestructura y/o construcción según el Plan de Inversión aprobado en cada periodo presupuestal. (...)

k) La demás funciones que le sean asignadas y aquellas que le correspondan en materia de su competencia. (...).”

<sup>10</sup>**Resolución Ejecutiva Regional N° 354-2011-GRA/PR – Manual de Organización y Funciones de la Sede Presidencial del Gobierno Regional de Arequipa**  
**“05. ÓRGANOS DE APOYO**



literales a) y d) del artículo 21º del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público<sup>11</sup>; incumplimientos que configurarían la comisión de las faltas contempladas en los literales a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276<sup>12</sup>. Asimismo, se solicitó la imposición de la sanción de destitución.

#### 05.1. OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN

##### FUNCIONES GENERALES DE LA OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN

La Oficina Regional de Administración, es el órgano de apoyo, encargado de normar, ejecutar, coordinar y controlar la administración del potencial humano, prestación de servicios, bienes patrimoniales y recursos financieros del Gobierno Regional de Arequipa. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Gerencia General Regional. Sus funciones son las siguientes:

Dirigir y controlar la aplicación de la normatividad técnico administrativa inherente a los Sistemas de Personal; Abastecimiento; Contabilidad, Tesorería y la correspondiente a Patrimonio, en materia de su competencia de conformidad con las disposiciones legales y normas técnicas vigentes. (...)

j) Controlar y evaluar la ejecución del gasto. (...)"

##### 05.1.4 OFICINA DE TESORERÍA

##### FUNCIONES GENERALES DE LA OFICINA DE TESORERÍA

La Oficina de Tesorería, es un Órgano de apoyo, responsable de conducir las acciones del Sistema de Tesorería en el ámbito del Gobierno Regional de Arequipa. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Oficina Regional de Administración. Sus funciones son las siguientes:(...)

a) Planear, organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos financieros de los programas de la Entidad, de acuerdo con las Normas del Sistema de Tesorería.

b) Revisar y fiscalizar la documentación fuente que sustente las operaciones financieras. (...)"

##### FUNCIONES DE LOS CARGOS

##### DIRECTOR SISTEMA ADMINISTRATIVO III

(...)

##### B. FUNCIONES ESPECÍFICAS (...)

b) Proporcionar asesoramiento a la Gerencia General Regional y Presidencia Regional en materia de Tesorería.

c) Participar en la formulación y aplicación de procedimientos de Tesorería.

f) Las demás funciones inherentes al cargo y aquellas que le sean asignadas por el Jefe de la Oficina Regional de Administración. (...)"

#### 06.1. GERENCIA REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA

##### FUNCIONES GENERALES DE LA GERENCIA REGIONAL INFRAESTRUCTURA

La Gerencia Regional de Infraestructura es un Órgano de Línea, responsable de la formulación, ejecución, supervisión y liquidación de los proyectos de inversión pública; y del equipo mecánico. Depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Gerencia General Regional. Sus funciones son las siguientes:

Formular y conducir el proceso técnico y administrativo de los proyectos de inversión y su ejecución, según lo dispuesto por el Sistema Nacional de Inversión Pública. (...)"

<sup>11</sup>Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

"Artículo 21º.- Son obligaciones de los servidores:

a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público; (...)

d) Conocer y exhaustivamente la labores del cargo y capacitarse para un mejor desempeño. (...)"

<sup>12</sup>Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público



3. El 19 de junio de 2017, el impugnante presentó su descargo, señalando lo siguiente:
- (i) La Resolución de la Oficina de Recursos Humanos N° 194-2017-GRA/ORH no realiza un análisis de los medios de prueba que sustentan el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, vulnerándose el debido procedimiento y su derecho de defensa al no conocer dicho análisis.
  - (ii) Señala que no se notificó el contenido total del Informe de Auditoría N° 684-2016-CG/COREAR-AC, documento que contiene el análisis de los hechos imputados al impugnante.
  - (iii) Afirma que la falta administrativa tipificada en el literal a) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.
  - (iv) Indica que la decisión de aprobar las solicitudes de servicio de arrendamiento de predios para la obra recayó en la Oficina Regional de Administración, agrega que el órgano encargado de las contrataciones tenía la potestad de no atender requerimientos de otras áreas conforme el numeral 1 de la Directiva N° 003-2010-GRA/OPDI, aprobada por Resolución Ejecutiva Regional N° 876-2010-GRA/PR.
  - (v) Con relación a la conducta de requerir servicios de arrendamiento de predios, inobservando el procedimiento de adquisición de servicios para una obra por administración directa, sostiene que el procedimiento de adquisición se inicia con posterioridad a la formulación del requerimiento.
  - (vi) Respecto a la autorización del pago de la merced conductiva de cada uno de los predios arrendados, no se habría considerado las conclusiones de la Resolución N° 002-2016-CG/INSS, del 21 de abril de 2017, emitida por el Órgano Instructor Sur de la Contraloría General de la República, en la que se concluye que los pagos realizados no generaron un perjuicio al Estado.
  - (vii) Finalmente, sobre la falta de modificación del contrato de arrendamiento del predio del Sindicato de Choferes, señala que, conforme la citada Resolución N° 002-2016-CG/INSS, la responsabilidad de la administración del arrendamiento correspondía a la Oficina de Administración, no habiendo sido determinante su conducta.
4. Con Informe N° 313-2018-GRA/ORH, del 30 de mayo de 2018, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad recomendó sancionar, entre otros, al impugnante con suspensión por noventa (90) días sin goce de remuneraciones.

**"Artículo 28°.-** Son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

- a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su reglamento; (...)
- d) La negligencia en el desempeño de las funciones; (...)"





5. Con fecha 7 de junio de 2018, se realizó audiencia de Informe Oral solicitada por el impugnante según consta del Acta obrante en los actuados administrativos.
6. Mediante Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR, del 7 de junio de 2018<sup>13</sup>, la Gerencia General de la Entidad impuso al impugnante la sanción de suspensión por tres (3) días sin goce de remuneraciones, por el incumplimiento de las normas imputadas al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, así como por la comisión de las faltas previstas en los literales a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276.

Específicamente, la Entidad precisó que el impugnante incurrió en negligencia en el desempeño de sus funciones e incumplimiento de normas legales, al haber tramitado la renovación de contratos de alquiler sin la previa modificación del expediente técnico y al no haber cumplido con su deber de supervisión frente a los requerimiento del Residente de Obra, no advirtiendo la posibilidad de solicitar la reducción del monto de alquiler ante la adquisición ante la adquisición parcial del predio arrendado por parte de la Entidad.

#### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

7. Al no encontrarse conforme con la decisión de la Entidad, el 6 de julio de 2018, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR, reiterando los argumentos señalados en su descargo y en los siguientes fundamentos:
  - (i) Si bien se le imputa cinco conductas que configurarían las infracciones administrativas atribuidas, no se expuso como dichas conductas se subsumían en las faltas administrativas.
  - (ii) Las imputaciones contenidas en la Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR no son congruentes con las conclusiones de la Resolución N° 002-2016-CG/INSS, del 21 de abril de 2017, emitida por el Órgano Instructor Sur de la Contraloría General de la República.
  - (iii) Se vulneró el numeral 6.2 del artículo 6º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, al no haberse notificado el contenido total del Informe de Auditoría N° 684-2016-CG/COREAR-AC.
  - (iv) La Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR no se pronuncia por todo los fundamentos de su escrito de descargo.
  - (v) Alega que la imputación referida a no advertir que debía realizarse la

<sup>13</sup>Notificada al impugnante el 14 de junio de 2017.



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

modificación al arrendamiento no fue atribuida al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, por lo que no pudo formular descargo alguno y sancionándose un hecho por el que no ejerció su derecho de defensa. Agrega que, la resolución administrativa impugnada vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad al determinarse una sanción por hechos y actos no imputados.

8. Con Oficio N° 565-2018-GRA/GGR, la Gerencia General Regional de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante, así como los antecedentes de la resolución impugnada.
9. Mediante Oficios N°s 009179 y 009165-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

10. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>14</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>15</sup>, el Tribunal tiene por función

<sup>14</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

#### “Artículo 17°.- 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”.

<sup>15</sup> **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”.



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

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.

11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>16</sup>, 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.
12. 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 apelación que correspondan a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil<sup>17</sup>, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>18</sup>; 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”<sup>19</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio del 2016<sup>20</sup>.

<sup>16</sup>Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

<sup>17</sup>**Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

**“Artículo 90°.- 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 sus 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”.

<sup>18</sup>**Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

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

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 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”.

<sup>19</sup>El 1 de julio de 2016.

<sup>20</sup>**Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**



13. 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.
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 sancionador regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

15. Mediante la Ley N° 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.
16. Al respecto, el Título V de la citada Ley, establece 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

**"Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:**

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



Civil<sup>21</sup>, 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 Transitoria<sup>22</sup> 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 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, 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 Civil<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> **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. (...)"

<sup>22</sup> **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 regirán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa".

<sup>23</sup> **Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por 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



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<sup>24</sup>, 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 4.1 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:
- (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.

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".

<sup>24</sup> **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. (...)"



- (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, el procedimiento se registraría 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.
22. Respecto a las reglas procedimentales y sustantivas de la responsabilidad disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC<sup>25</sup>, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

- (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<sup>26</sup>.
- (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.

<sup>25</sup> **Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 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".

<sup>26</sup> Cabe destacar que a través de la **Resolución de Sala Plena Nº 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.



23. 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.

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

24. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.

25. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso «(...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.” (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)<sup>27</sup>»

26. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139°. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso “(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”<sup>28</sup>. En razón a ello, “dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo”<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

<sup>28</sup> Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC

<sup>29</sup> Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.





27. Dicho tribunal agrega, que: *"El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional"*<sup>30</sup>.
28. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo general, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros<sup>31</sup>.
29. En esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten<sup>32</sup>.

<sup>30</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC

<sup>31</sup>MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.

<sup>32</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

**"Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

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



30. En el caso particular de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *"los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración"*<sup>33</sup>. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *"los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado"*. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]<sup>34</sup>.

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

32. Bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho de defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política. Este, proscribire que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *"que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa"*<sup>35</sup>.

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".

<sup>33</sup>RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.

<sup>34</sup>Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

<sup>35</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC.



33. En esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa<sup>36</sup>.

Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover<sup>37</sup>.

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

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

<sup>36</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

<sup>37</sup>Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.



ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)<sup>38</sup>.

En esa medida, el principio de legalidad no solo 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.

36. 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*»<sup>39</sup>.

37. 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 aplicable<sup>40</sup>.

38. 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 reglamentos<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010-PA/TC.

<sup>39</sup> Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

<sup>40</sup> Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

<sup>41</sup> Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.



39. Ahora, Morón Urbina<sup>42</sup> 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, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”*.

40. 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.

#### Sobre el caso materia de análisis

41. En el presente caso, se aprecia que la Entidad mediante Resolución de la Oficina de Recursos Humanos N° 194-2017-GRA/ORH le inició procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por la presunta comisión de las faltas disciplinarias previstas en los literales a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, imputándole la comisión de los hechos descritos en el numeral 1 de la presente resolución.

42. Asimismo, a través de la Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR, sancionó al impugnante la comisión de las faltas disciplinarias previstas en los literales a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, y respecto a los hechos imputados señaló que incurrió en negligencia en el desempeño de sus funciones e incumplimiento de normas legales, al haber tramitado la renovación de contratos de alquiler sin la previa modificación del expediente técnico y al no haber cumplido con su deber de supervisión frente a los requerimiento del Residente de Obra, no advirtiendo la posibilidad de solicitar la reducción del monto de alquiler

<sup>42</sup>MORÓN 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.



ante la adquisición ante la adquisición parcial del predio arrendado por parte de la Entidad.

43. Sobre el particular, cabe precisar que de la lectura de la Resolución de la Oficina de Recursos Humanos N° 194-2017-GRA/ORH se advierte que la Entidad no ha cumplido con delimitar de manera precisa y clara, desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, el periodo exacto en el cual se habrían suscitados las conductas infractoras por las que, finalmente, se le atribuye responsabilidad disciplinaria, a través de la Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR, ello a fin de poder determinar con precisión el marco normativo aplicable y no afectar el principio de legalidad, más aún si se ha precisado que el desempeño del impugnante como Gerente Regional de Infraestructura fue durante el periodo comprendido del 12 de julio de 2013 al 5 de enero de 2015, es decir que se extendió hasta después de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057.
44. Cabe precisar que al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, la Entidad señaló que los hechos cometidos en el Informe de Control habrían ocurrido en el periodo que comprende entre el 1 de enero 2013 al 31 de diciembre de 2014, sin diferenciar de forma precisa, en el caso del impugnante, cuándo se configuraron las faltas disciplinarias por las que se le imputa responsabilidad disciplinaria.
45. En sentido, la Entidad deberá considerar que, para hechos ocurridos antes del 14 de septiembre de 2014 corresponderá aplicar las reglas sustantivas del Decreto Legislativo N° 276, y para los hechos suscitados con posterioridad a dicha fecha, corresponderá aplicar normas sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 que regula, entre otros aspectos, determinadas faltas, sanciones y plazos de prescripción; es por ello que, resulta de vital importancia establecer de forma específica cuándo se configurarían las conductas infractores por las que la Entidad determinó sancionar al impugnante.
46. Asimismo, cabe precisar que la Entidad no solo deberá realiza la invocación de la norma incumplida por el servidor público sino que deberá establecer cómo la conducta infractora configuró las faltas imputadas, expresando los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua a las mismas.
47. En este sentido, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, la Entidad debe aplicar las normas procedimentales contenidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General del régimen disciplinario y sancionador, y las reglas sustantivas vigentes al momento en que se cometieron los hechos, debiendo considerar los plazos de prescripción aplicables.



48. Por tanto, ante la inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, y que se encuentran reconocidas en la Constitución y la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Resolución de la Oficina de Recursos Humanos N° 194-2017-GRA/ORH, y la Resolución Gerencial General Regional N° 111-2018-GRA/GGR, se encontrarían inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>43</sup>, por contravenir el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del numeral 1 del Artículo IV del Título Preliminar del mencionado TUO<sup>44</sup>.
49. En consecuencia, las citadas resoluciones, deben ser declaradas nulas por este Tribunal a fin que la Entidad, únicamente respecto al impugnante, a fin que la Entidad cumpla con imputar al impugnante, previamente a la sanción, de forma precisa las conductas infractoras por los que se le inicia procedimiento administrativo disciplinario, a efecto que sean congruentes con los hechos por los que se les sancionaría, así como presuntas faltas incurridas considerando la fecha de comisión de las conductas por las que se le atribuyó responsabilidad disciplinaria, a fin de garantizar el debido procedimiento y el principio de tipicidad.
50. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

<sup>43</sup> **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".

<sup>44</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

**TÍTULO PRELIMINAR**

**"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.

- 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".



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 de la Oficina de Recursos Humanos Nº 194-2017-GRA/ORH, del 5 de junio de 2017, y de la Resolución Gerencial General Regional Nº 111-2018-GRA/GGR, del 7 de junio de 2018, emitidas por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos y la Gerencia General Regional del GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA, respectivamente, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo, en el extremo referido al señor NELSON DELFORD SARMIENTO PINTO.

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica, debiendo tener en consideración al momento de calificar la conducta del señor NELSON DELFORD SARMIENTO PINTO, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución al señor NELSON DELFORD SARMIENTO PINTO y al GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente al GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA, 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](http://www.servir.gob.pe)).


Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER  
HERRERA VÁSQUEZ  
VOCAL



LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE  
GOMEZ CASTRO  
VOCAL

P6/P9