



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

RESOLUCIÓN Nº 10087 -2012-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 7572-2010-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : LUIS ALBERTO ALVAREZ ROJAS
ENTIDAD : INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR DIEZ DÍAS (10) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Secretarial del Instituto Nacional Penitenciario Nº 018-2009-INPE/SG, del 11 de noviembre de 2009, y de la Resolución del Consejo Nacional Penitenciario Nº 277-2010-INPE/P-CNP, del 19 de octubre de 2010, en el extremo referido al señor LUIS ALBERTO ALVAREZ ROJAS, por vulneración del principio de tipicidad.*

Lima, 5 de diciembre de 2012

ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio Nº 905-2008-INPE/05, del 14 de noviembre de 2008, se puso en conocimiento de la Presidencia del Instituto Nacional Penitenciario, en adelante el INPE, el Informe Nº 007-2008-INPE/05, denominado “Examen Especial a la Dirección Regional Norte Chiclayo 2005-2006”, elaborado por el Órgano de Control Institucional del INPE, en el cual se dio cuenta de presuntas irregularidades cometidas por varios trabajadores de la institución, entre ellos el señor LUIS ALBERTO ALVAREZ ROJAS, en adelante el impugnante.

En dicho informe de control, se concluyó que al impugnante le asistía responsabilidad administrativa ya que, como integrante del Comité Especial de la Licitación Pública Nº 001-2006-INPE/15, cometió las siguientes irregularidades:

- (i) No registró oportunamente la integración de las bases administrativas en el SEACE, hecho que posteriormente acarreó nulidad del proceso¹.
- (ii) Realizó una inadecuada evaluación de las propuestas presentadas, resultando desierto el proceso, situación que provocó que posteriormente el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado declarara la nulidad del proceso de licitación².

¹ Mediante Resolución Presidencial del Instituto Nacional Penitenciario Nº 287-2006 del 4 de mayo de 2006, se resolvió declarar de oficio, la nulidad del proceso de selección de la Licitación Pública Nº 01-2006-INPE/15, retro trayéndolo a la etapa de integración de bases.

² Mediante Resolución Nº 527/2006.TC-SU del 24 de julio de 2006, el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado declaró la nulidad de la Licitación Pública Nº 01-2006-INPE/15, en tanto que



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

2. Mediante Resolución Secretarial del Instituto Nacional Penitenciario N° 018-2009-INPE/SG, del 11 de noviembre de 2009³⁴, la Secretaría General del INPE resolvió instaurar proceso disciplinario contra el impugnante, entre otros servidores, al haber incurrido en presunta falta administrativa, de conformidad con lo previsto en los literales a), b) y d) del artículo 21° y en los literales a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público⁵, e inobservancia del artículo 127° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM⁶.

La imputación de la presunta falta administrativa fue la siguiente: el impugnante *“(…) quien como miembro del Comité Especial de Licitación Pública N° 001-2006-INPE/15, no registró oportunamente la integración de las Bases Administrativas en el SEACE, lo que posteriormente acarrió nulidad; además de la inadecuada evaluación de las propuestas, que declaró desierto el proceso, siendo confirmada por la Dirección Regional mediante Resolución N° 334-2006-INPE/DRN.CH que fue revocada por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado mediante Rs. N° 527/2006.TC.SU del 24 de julio del 2006, al contener vicios que obligan a su nulidad lo que generó dilación de la Licitación Pública y se declare en situación de desabastecimiento inminente para la provisión de alimentos.”*

el Comité Especial evaluó indebidamente las propuestas presentadas, aplicando de manera extrema un requisito técnico mínimo que en las Bases de la licitación, fue considerado como un criterio referencial.

³ La referida resolución se fundamentó en el Informe N° 093-2009-INPE/PPAD-01 del 21 de agosto de 2009 emitido por la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios del INPE.

⁴ Notificada al impugnante el 23 de noviembre de 2009.

⁵ **Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“Artículo 21°.- Son obligaciones de los servidores:

- a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público;
b) Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos;

(...)

- d) Conocer y exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para un mejor desempeño;

(...)”.

“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;

(...)”.

⁶ **Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM**

“Artículo 127°.- Los funcionarios y servidores se conducirán con honestidad, respeto al público, austeridad, disciplina y eficiencia en el desempeño de los cargos asignados; así como con decoro y honradez en su vida social.”



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

3. Con fecha 14 de diciembre de 2009, el impugnante presentó sus descargos manifestando lo siguiente:
- (i) Con respecto al incumplimiento de registro oportuno de la integración de las bases administrativas en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), manifestó que se desempeñaba como Administrador del Establecimiento Penitenciario de Cajamarca, por lo que sus múltiples ocupaciones ocasionaron una desatención en esa parte del proceso. Al respecto, solicitó considerar la magnitud de la falta, en tanto no ha causado daño económico ni a la institución ni al Estado.
 - (ii) Respecto a la inadecuada evaluación de las propuestas, señaló que la Comisión actuó siguiendo las pautas y procedimientos que dictaban las Bases del proceso, lo que permitió que no se contratara a un postor que falte o transgreda lo estipulado en ellas.
4. Mediante Resolución del Consejo Nacional Penitenciario N° 277-2010-INPE/P-CNP⁷⁸, del 19 de octubre de 2010, se impuso al impugnante la sanción disciplinaria de suspensión por diez (10) días sin goce de remuneraciones, por haber incurrido en faltas administrativas contempladas en los literales a), b) y d) del artículo 21° y literales a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 e inobservancia del artículo 127° de su Reglamento.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con la Resolución del Consejo Nacional Penitenciario N° 277-2010-INPE/P-CNP, el 17 de noviembre del 2010, el impugnante interpuso recurso de apelación contra ésta, solicitando su revocación, en virtud a las siguientes consideraciones:
- (i) Por motivos de recarga laboral y sin el ánimo de trastocar el proceso de licitación, como miembro del Comité Especial recién integró las bases el 6 de abril de 2006, debiendo haberlo efectuado el día 4 de abril del mismo año, según el calendario del proceso.
 - (ii) Mediante Oficio N° 04-2006-INPE/15.CELPN-C, del 7 de abril del 2006, el Comité Especial da cuenta a la Oficina Regional Norte, de la irregularidad cometida, solicitando en el mismo documento que el proceso se retrotraiga a la etapa de integración de Bases. Sin embargo, este pedido de nulidad se tramitó luego de quince (15) días de ser solicitada, originando la dilación del proceso de licitación.

⁷ La referida resolución se fundamentó en el Informe N° 039-2010-INPE/CPAD-01 del 26 de abril de 2010 emitido por la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios del INPE.

⁸ Notificada al impugnante el 27 de octubre de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

- (iii) Al momento de imponer la sanción no se ha considerado que los miembros del Comité Especial no son especialistas ni menos preparados adecuadamente en el desarrollo de los procesos de selección, por lo que la sanción impuesta no es razonable.
- (iv) Deduce prescripción de la potestad disciplinaria del INPE, en tanto que la autoridad competente habría tomado conocimiento de los hechos que se imputan el día 4 de mayo de 2006 (fecha de emisión de la resolución que declara la nulidad de oficio del proceso de selección de la Licitación Pública), por lo que el plazo para aplicar sanción habría vencido el 4 de mayo de 2007.
6. Mediante Oficios N^{os} 1127-2010-INPE/04 y 261-2011-INPE/CPAD se remitieron al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante así como sus antecedentes.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023⁹, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, pago de retribuciones, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N^o 001-2010-SERVIR/TSC¹⁰, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda

⁹ Decreto Legislativo N^o 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos
“Artículo 17^o.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

- 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 contencioso administrativa.

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

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

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 en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

9. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cinco (5) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
10. Se advierte que el recurso de apelación interpuesto por el impugnante:
 - (i) Ha sido interpuesto después del 19 de noviembre de 2010.
 - (ii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.
11. 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 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

12. De la revisión del expediente, se aprecia que el impugnante es un servidor público bajo el régimen laboral de la carrera administrativa.
13. En tal sentido, pertenece al régimen laboral público, regulado por el Decreto Legislativo N° 276; por lo que la Sala considera que son aplicables al presente caso, además de la norma señalada y de su Reglamento, cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

Del principio de tipicidad

14. El artículo 230º, numeral 4, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula la tipicidad como principio de la potestad sancionadora de las entidades que restringe las conductas administrativamente sancionables a aquellas infracciones expresamente tipificadas como tales en



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

norma con rango de ley, sin que se admitan la interpretación extensiva ni la analogía¹¹.

15. Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, la aplicación del principio de tipicidad requiere “la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta”¹², con lo cual, tal exigencia no se satisface con la repetición de la fórmula utilizada en los literales “a” y “d” del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276 relativa al “incumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias” y a la “negligencia en el ejercicio de sus funciones”, respectivamente; ya que ésta es una cláusula de remisión que requiere “el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, debido al grado de indeterminación de las mismas”¹³.
16. Sobre el caso particular, se observa que mediante la Resolución Secretarial del Instituto Nacional Penitenciario N° 018-2009-INPE/SG se resuelve instaurar procedimiento disciplinario contra el impugnante, entre otros servidores, por la presunta infracción de los literales a), b) y d) del artículo 21º y literales a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, e inobservancia del artículo 127º de su Reglamento.

Por su parte, mediante la Resolución del Consejo Nacional Penitenciario N° 277-2010-INPE/P-CNP se sanciona al impugnante, entre otros servidores, por incurrir en las faltas administrativas contenidas en los literales a), b) y d) del artículo 21º y literales a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, e inobservancia del artículo 127º de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM. En tal sentido, en ambas resoluciones se imputa al impugnante las faltas consistentes en: a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento; y, d) La negligencia en el desempeño de las funciones.

17. Al respecto, de acuerdo al criterio establecido por el Tribunal Constitucional¹⁴, las faltas tipificadas en los incisos a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo

¹¹ “Artículo 230º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad.- Sólo 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 permita tipificar por vía reglamentaria. (...)”

¹² Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-AA-TC, Fundamento Noveno.

¹³ Sentencia recaída en el Expediente 2192-2004-AA-TC, Fundamento Séptimo.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 11 de octubre de 2004, emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

Nº 276, debido a su grado de indeterminación e imprecisión, son cláusulas de remisión que requieren, por parte de la entidad, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, cuya concreta vulneración no fue expresamente señalada por la entidad al momento de la instauración del proceso administrativo disciplinario ni al momento de la imposición de la sanción materia de apelación, con lo cual se ha vulnerado el principio de tipicidad, por lo que corresponde declarar la nulidad de éstas, en el extremo referido al impugnante, y retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la primera de las resoluciones mencionadas.

18. Habiéndose constatado la vulneración del principio de tipicidad, esta Sala estima que deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento, señalados en el numeral 5 de la presente resolución.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Secretarial del Instituto Nacional Penitenciario Nº 018-2009-INPE/SG, del 11 de noviembre de 2009, emitida por la Secretaría General del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, en el extremo referido a la instauración del proceso administrativo disciplinario contra el señor LUIS ALBERTO ALVAREZ ROJAS.

SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución del Consejo Nacional Penitenciario Nº 277-2010-INPE/P-CNP, del 19 de octubre de 2010, emitida por la Presidencia del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, en el extremo referido a la imposición de la sanción al señor LUIS ALBERTO ALVAREZ ROJAS.

TERCERO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Resolución Secretarial del Instituto Nacional Penitenciario Nº 018-2009-INPE/SG, del 11 de noviembre de 2009, debiendo el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, tener en consideración al momento de calificar la conducta del impugnante, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución al señor LUIS ALBERTO ALVAREZ ROJAS y al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver el expediente al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

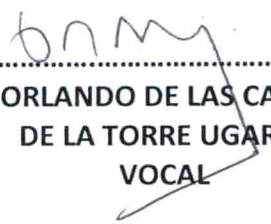
Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil


“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

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


Regístrese, comuníquese y publíquese.



ORLANDO DE LAS CASAS
DE LA TORRE UGARTE
VOCAL



GUILLERMO BOZA PRO
PRESIDENTE



DIEGO HERNANDO
ZEGARRA VALDIVIA
VOCAL