



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

**RESOLUCIÓN N° 10092 -2012-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

EXPEDIENTE : 6423-2011-SERVIR-TSC  
IMPUGNANTE : CESAR AUGUSTO OLIVA NIÑO  
ENTIDAD : INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO  
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 276  
MATERIA : REGIMEN DISCIPLINARIO  
SUSPENSION POR TREINTA (30) DIAS SIN GOCE DE  
REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 659-2010-INPE/OGA-URH, del 3 de noviembre de 2010, y de la Resolución Directoral N° 128-2011-INPE/OGA-URH, del 25 de febrero de 2011, emitidas por la Subdirección de Recursos Humanos del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, por vulneración al debido procedimiento administrativo.*

Lima, 5 de diciembre de 2012

**ANTECEDENTES**

1. Mediante Resolución Directoral N° 659-2010-INPE/OGA-URH, del 3 de noviembre de 2010, emitida por la Subdirección de Recursos Humanos del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (INPE), se resolvió formalizar la sanción disciplinaria de suspensión por treinta (30) días sin goce de remuneraciones al señor CESAR AUGUSTO OLIVA NIÑO, en adelante el impugnante, por su responsabilidad en el ingreso de un televisor sin la autorización correspondiente al establecimiento penitenciario, lo cual supondría el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos a) y d) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, así como la comisión de las faltas previstas en los incisos a) y d) del artículo 28° del mencionado decreto legislativo.
2. Con fecha 20 de diciembre de 2010, el impugnante interpone recurso de reconsideración en contra de la Resolución Directoral N° 659-2010-INPE/OGA-URH a fin de que se reexaminé lo actuado en base a la prueba nueva que aporta.
3. Con Resolución Directoral N° 128-2011-INPE/OGA-URH, del 25 de febrero de 2011, notificada el 15 de marzo de 2011 y emitida por la Subdirección de Recursos Humanos del INPE, se resuelve desestimar el recurso de reconsideración interpuesto por el impugnante por considerar que se incurrió en la falta imputada.



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

## TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con la Resolución Directoral N° 128-2011-INPE/OGA-URH, el 4 de abril de 2011, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la citada resolución, solicitando se revoque dicho acto, bajo los siguientes argumentos:
- (i) No fueron valoradas las pruebas aportadas en el recurso de reconsideración, con las que se acredita el cumplimiento de sus funciones.
  - (ii) No se ha establecido un nexo causal para la tipificación de la sanción que se le imputa.
  - (iii) Se ha vulnerado el principio de presunción de inocencia, al basarse en conjeturas para establecer su responsabilidad.
5. Mediante los Oficios N°s 338-2011-INPE/09, 2289-2011-INPE/09.01 y 1979-2012-INPE/09.01, el INPE 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.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>1</sup>, 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

<sup>1</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 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”.



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

última instancia administrativa.

7. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>2</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 en el Artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.
8. 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.
9. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el impugnante:
  - (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero 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 17° del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM.
  - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.
10. 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

11. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que, al tener el impugnante la condición de personal bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276, son aplicables al presente caso además de las disposiciones de dicho decreto legislativo y de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones de la entidad, así como cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

<sup>2</sup> 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”

De la observancia del debido procedimiento administrativo

12. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar 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: exponer argumentos, exponer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>3</sup>.
13. 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”<sup>4</sup>.
14. Mediante Resolución Directoral N° 659-2010-INPE/OGA-URH, del 3 de noviembre de 2010, la Sub Dirección de Recursos Humanos del INPE, resolvió imponer la sanción de suspensión por treinta (30) días sin goce de remuneraciones al impugnante. No obstante, de forma previa a la emisión de dicha resolución, no se le comunicaron al impugnante las supuestas faltas imputadas en su contra, ni se le solicitó sus descargos.
15. En este sentido, se debe determinar si el debido procedimiento se ve afectado cuando una entidad empleadora estatal aplica una sanción disciplinaria al personal a su servicio sin previamente haberle comunicado las faltas imputadas en su contra y ni solicitado sus descargos.
16. Al respecto, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que

<sup>3</sup> Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General  
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: (...)

1.2. 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. (...)”.

<sup>4</sup> Rubio Correa, Marcial (2006) *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.



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

todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 230º de la Ley N° 27444<sup>5</sup>, establece cuáles son los

<sup>5</sup> **Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**

**“Artículo 230º.- 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.

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

b) El perjuicio económico causado;

c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;

d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;

e) El beneficio ilegalmente obtenido; y

f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

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.

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.

b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.

c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.



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

principios de la potestad sancionadora administrativa.

17. En relación a la tipificación de conductas sancionables o infracciones, el numeral 4 del artículo 230º de la Ley N° 27444, al desarrollar el principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, determina que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
18. Por lo tanto, las entidades sólo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable<sup>6</sup>.
19. Asimismo, debe considerarse que el debido procedimiento reconoce el derecho de los administrados a la defensa y a una decisión debidamente motivada y fundamentada, que conforme al numeral 14 del Artículo 139º de la Constitución Política del Perú nadie puede ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso y, que el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto que “...el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo...”<sup>7</sup>; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual “...se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés”<sup>8</sup>.
20. Es en virtud a ello que, en los fundamentos 21, 22, 23 y 24 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, este Tribunal estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

<sup>6</sup> Vergaray, Verónica y Hugo Gómez APAC, La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009. Pág.403.

<sup>7</sup> Fundamento 13 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 8605-2005-AA

<sup>8</sup> Fundamento 14 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 8605-2005-AA



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

“21. Al respecto, si bien el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento, no disponen -en los términos regulados en el Capítulo XIII de la segunda norma mencionada- que de forma previa a la imposición de una sanción de amonestación o de suspensión debe realizarse un procedimiento administrativo disciplinario; ello no implica que los administrados sometidos a la potestad disciplinaria de una entidad se encuentren desprovistos de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de forma previa a la aplicación de alguna de las dos sanciones referidas.

22. En otros términos, si bien el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento no han regulado de forma expresa la obligación de las entidades estatales de solicitar descargos al personal a su servicio respecto de las presuntas faltas que les son imputadas antes de la aplicación de sanciones de amonestación o de suspensión; éstas están obligadas a respetar el mandato dispuesto en el numeral 14 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>9</sup> que señala que nadie puede ser privado del derecho de defensa.

23. Por tal razón, para esta Sala Plena, todo procedimiento administrativo que tenga como derrotero la identificación de responsabilidades administrativas y que eventualmente conlleve la aplicación de una sanción disciplinaria; necesariamente debe implicar la oportunidad de presentación de descargos en un plazo razonable y de forma previa a la aplicación de la sanción, a efectos de garantizar el derecho de defensa y el derecho al debido procedimiento del administrado sometido a la potestad disciplinaria de su empleador.

24. Partiendo de estas consideraciones, se debe concluir que todo procedimiento disciplinario tiene como presupuesto de validez la comunicación escrita de los cargos imputados a un administrado por parte de su entidad empleadora, con la necesaria descripción de los hechos que se le imputan y la mención exacta de las normas que presuntamente ha vulnerado con su actuación, así como la oportunidad de presentación de descargos dentro de un plazo razonable y de forma previa a la aplicación de la sanción.”

21. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en los numerales 1 y 14 de la presente resolución, se aprecia que mediante Resolución Directoral N° 659-2010-

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú

“Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.

(...)”.



## “Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

## “Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

INPE/OGA-URH, del 3 de noviembre de 2010, la Subdirección de Recursos Humanos del INPE, resolvió imponer la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por treinta (30) días al impugnante, sin previamente haberle comunicado por escrito las supuestas faltas cometidas, ni solicitarle sus descargos.

22. Es decir, de la revisión de los actuados en el expediente administrativo, se acredita la vulneración al derecho de defensa del impugnante, puesto que no se le comunicó los cargos imputados en su contra antes de la imposición de la sanción, lo cual implicaba la descripción de los hechos que se le imputaban y la mención exacta de las normas que presuntamente vulneraba con su actuación<sup>10</sup>, ni le fueron solicitados sus descargos.
23. En tal sentido, esta Sala considera que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo del impugnante, específicamente, su derecho a la defensa al haberse impedido el ejercicio de una defensa adecuada.
24. Por lo tanto, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, de forma previa a la imposición de la sanción, la entidad debió imputar correctamente la falta en la que presuntamente incurrió el impugnante, lo cual implicaba la descripción expresa de los hechos y de las normas que se consideraban vulneradas con su actuación, a efectos de que pudiese ejercer su derecho de defensa.
25. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del principio de debido procedimiento administrativo, resulta innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento, señalado en el numeral 4 de la presente resolución.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil;

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 659-2010-INPE/OGA-URH, del 3 de noviembre de 2010, y de la Resolución Directoral N° 128-2011-

<sup>10</sup> Al respecto, debe considerarse que el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3256-2004-AA, se ha referido específicamente respecto de la vulneración del derecho de defensa de los administrados en el momento en que se les solicitan descargos respecto de una imputación en su contra señalando que “en el caso de autos, las resoluciones que instauran el procedimiento administrativo disciplinario si bien individualizan a los presuntos responsables y realizan una descripción de los hechos acaecidos no atribuyen ninguna falta de carácter administrativo disciplinario a los demandantes, vale decir no contienen la norma legal materia de transgresión lo que vulnera la garantía del debido proceso administrativo al privársele de la posibilidad concreta de ejercer adecuadamente su derecho de defensa de los cargos imputados.”





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

INPE/OGA-URH, del 25 de febrero de 2011, emitidas por la Subdirección de Recursos Humanos del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO; por vulnerar el debido procedimiento administrativo, respecto del señor CESAR AUGUSTO OLIVA NIÑO.

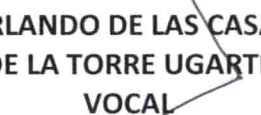
**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos al señor CESAR AUGUSTO OLIVA NIÑO, para lo cual el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO debe tener en consideración al momento de calificar la conducta del mencionado señor, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución al señor CESAR AUGUSTO OLIVA NIÑO y al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO para su cumplimiento y fines pertinentes.


**CUARTO.-** Devolver el expediente al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO.

**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.

  
.....  
ORLANDO DE LAS CASAS  
DE LA TORRE UGARTE  
VOCAL

  
.....  
GUILLERMO BOZA PRO  
PRESIDENTE

  
.....  
DIEGO HERNANDO  
ZEGARRA VALDIVIA  
VOCAL