



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

RESOLUCIÓN N° 00149 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 9546-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ROSA ESTELA LOZANO TORRES
ENTIDAD : UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA AMAZONÍA PERUANA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
CESE TEMPORAL POR UN (1) MES SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Rectoral N° 522-2011-UNAP, del 2 de marzo de 2011 y de la Resolución Rectoral N° 869-2011-UNAP, del 14 de abril de 2011, emitidas por el Rectorado y Secretaría General de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, por vulneración del principio de tipicidad.*

Lima, 6 de marzo de 2013

ANTECEDENTES

1. Con Resolución Rectoral N° 522-2011-UNAP, del 2 de marzo de 2011 (sustentada en el Informe N° 005-2010-CPPASPND-UNAP), emitida por el Rectorado y la Secretaría General de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), se instaura procedimiento administrativo disciplinario contra la señora ROSA ESTELA LOZANO TORRES, Jefe de Asuntos Académicos de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, en adelante la impugnante, por haber continuado ingresando a la Oficina de Asuntos Económicos de la Facultad de Odontología a pesar que la coordinación había dispuesto su rotación a otra oficina, y además por haber utilizado una tarjeta de control de asistencia que no corresponde a la Facultad de Odontología, tratando de justificar su asistencia en la oficina de asuntos académicos a que fue ordenada su rotación, habiendo incurrido en falta administrativa, al no haber observado los incisos a), b) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276¹ Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

¹ Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

“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;
b) La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores;
(...)
d) La negligencia en el desempeño de las funciones;
(...)”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

2. El 5 de abril de 2011, la impugnante presentó sus descargos argumentando que:
- Se ha vulnerado su derecho de defensa al no haberle otorgado cinco (5) días adicionales para formular sus descargos ni permitírsele obtener copias de su expediente.
 - Que todo se debe a una confabulación en su contra debido a las denuncias que hiciera por hechos irregulares sucedidos en la UNAP.
3. Mediante Resolución Rectoral N° 869-2011-UNAP², del 14 de abril de 2011, la UNAP resuelve sancionar a la impugnante con cese temporal sin goce de remuneraciones por un (1) mes, por incurrir en la falta disciplinaria prevista en el inciso a) del artículo 28° del Decreto Legislativo 276, al haber incumplido con su obligación de disciplina establecida en el artículo 127° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM³, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con lo resuelto en la Resolución Rectoral N° 869-2011-UNAP, el 9 de mayo de 2011, la impugnante interpuso recurso de apelación argumentando lo siguiente:
- (i) El Informe de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para el personal no docente de la UNAP, en el que se recomienda la instauración de proceso administrativo ha sido suscrito por una persona que no era secretario general del sindicato, es decir, no ejercía la representación de los trabajadores.
 - (ii) La resolución impugnada es nula porque ha sido suscrita por un funcionario que no ha sido facultado para ejercer la encargatura del rectorado.
 - (iii) Se ha transgredido el artículo 155° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, por lo que el acto administrativo impugnado es nulo.
5. Mediante Oficio N° 232-2011-SG-UNAP, la Secretaría General de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron lugar a la emisión del acto impugnado.

² Notificada a la impugnante el 15 de abril de 2011.

³ **Decreto Supremo N° 005-90-PCM - Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁴, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951⁵, 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, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
7. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁶, 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 17º 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 cuatro (4) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

⁴ Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción 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”.

⁵ 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”.

⁶ 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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

9. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por la 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 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.
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 del expediente, se aprecia que la impugnante tiene la condición de personal nombrado bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM.
12. 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 aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

De la vulneración del principio de tipicidad

13. 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.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

14. 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 aplicable⁷.
15. Respecto al principio de legalidad y tipicidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que el “...primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”⁸.
16. En consecuencia, por el principio de tipicidad, el cual constituye un límite a la potestad sancionadora, se debe precisar cuál es la conducta que se considera como falta administrativa, disciplinaria o penal. En ese sentido, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido. Asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
17. En ese orden de ideas, resulta necesario agregar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA⁹, estableció lo siguiente:

“6. En el presente caso, la resolución impugnada que establece la máxima sanción posible en vía administrativa, es decir, la destitución de los recurrentes, tiene como respaldo legal el artículo 28º, incisos a) y d) del Decreto Legislativo N.º 276, que establece que: “(...) 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; y d) La negligencia en el desempeño de las funciones”.

“7. Este Tribunal considera que las dos disposiciones invocadas en la resolución que establece la destitución de sus puestos de trabajo de los

⁷ 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.

⁸ Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA.

⁹ Fundamentos 6 y 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp.2192-2004-AA.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

recurrentes, son cláusulas de remisión que requieren, de parte de la administración municipal, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, debido al grado de indeterminación e imprecisión de las mismas; consecuentemente, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones genéricas es inconstitucional, por vulnerar el principio consagrado en el artículo 2,º inciso 24, literal d), de la Constitución, conforme a los criterios desarrollados en los fundamentos precedentes”.

18. De modo que, es de apreciarse que el Tribunal Constitucional ha interpretado que en los casos que las entidades empleadoras estatales apliquen sanciones disciplinarias a sus trabajadores por la vulneración de los incisos a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, dada la generalidad de dichas infracciones administrativas, el principio de tipicidad se verá satisfecho o cumplido, únicamente si existe una expresa remisión a otra norma que especifique el incumplimiento.
19. Por lo tanto, para la aplicación de sanción por la vulneración de los incisos a) y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, las entidades deben especificar qué normas del referido decreto legislativo o de su reglamento se incumplieron, ó qué normas se vulneraron con la actuación negligente de sus trabajadores, según corresponda.
20. En ese sentido, se aprecia que mediante la Resolución Rectoral N° 0522-2011-UNAP, se resuelve instaurar procedimiento administrativo disciplinario contra la impugnante, por haber incurrido en las faltas administrativas previstas en los literales a), b), y d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276. Sin embargo, respecto a los literales a) y d), no se cumple con precisar cuáles son esas normas o funciones que la impugnante no habría cumplido, o que lo habría hecho de manera negligente; lo cual dificulta poder determinar con total certeza la falta que se le imputa a la impugnante, e impediría poder hacer un efectivo ejercicio del derecho de defensa.
21. En cuanto a la Resolución Rectoral N° 869-2011-UNAP, se puede ver que se sanciona a la impugnante por incurrir en la falta administrativa contenida en el literal a) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, y se le indica que habría incumplido la obligación prevista en el artículo 127º del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Lo cual no fue puesto a conocimiento de la impugnante sino hasta ese momento, e implicaría una vulneración del derecho de defensa. Además, el referido artículo 127º que invoca la entidad para sustentar la sanción, no contienen tal precisión como exige el tribunal Constitucional, cómo si



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

lo hacen otros literales del Decreto Legislativo 276 y su reglamento, aplicables al presente caso¹⁰.

22. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del principio del debido procedimiento administrativo y del principio de tipicidad, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento, señalados en el numeral 3 de la presente resolución.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Rectoral N° 0522-2011-UNAP y de la Resolución Rectoral N° 0869-2011-UNAP, emitidas por el Rectorado y la Secretaría General de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA AMAZONÍA PERUANA, respectivamente, por vulnerar el principio de tipicidad.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Resolución Rectoral N° 0522-2011-UNAP, del 2 de marzo de 2011, debiendo la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA AMAZONÍA PERUANA, tener en consideración al momento de calificar la conducta así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora ROSA ESTELA LOZANO TORRES y a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA AMAZONÍA PERUANA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA AMAZONÍA PERUANA.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

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

k) Las ausencias injustificadas por más de tres días consecutivos o por más de cinco días no consecutivos en un período de treinta días calendario o más de quince días no consecutivos en un período de ciento ochenta días calendario”.



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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

QUINTO.- 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