



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”

**RESOLUCIÓN N° 00688 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 13195-2011-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : VANESSA PATRICIA QUEVEDO CASTRO CASTAÑEDA  
**ENTIDAD** : ORGANISMO DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD  
INFORMAL  
**REGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 728  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
SUSPENSIÓN DE UN (01) DÍA SIN GOCE DE  
REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 119-2011-COFOPRI/DE, del 24 de junio de 2011, emitida por la Dirección Ejecutiva del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 3 de julio de 2013

**ANTECEDENTES**

1. Mediante Informe N° 001-2010-JMZ, de fecha 13 de diciembre de 2010, dirigido a la señora VANESSA PATRICIA QUEVEDO CASTRO CASTAÑEDA, en adelante la impugnante, Jefa de la Unidad de Abastecimiento del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en adelante la entidad, se le solicita emitir informe especificando las acciones a seguir debido al pronto vencimiento del Contrato N° 013.2009-COFOPRI, con la finalidad de evitar el desabastecimiento del servicio de vigilancia y seguridad.
2. Con Informe N° 448-2011-COFOPRI/OA-UABAS, de fecha 31 de marzo de 2011, dirigido al Director de la Oficina de Administración de la entidad, la impugnante informó que el 19 de noviembre de 2009 se suscribió el Contrato N° 013.2009-COFOPRI, mediante el cual se contrató el servicio de seguridad y vigilancia en la entidad, siendo la fecha de conclusión del mencionado contrato variable, señalando que la mayoría de los servicios de vigilancia en provincias culminaban el 31 de diciembre de 2010 y en las sedes en Lima, el 15 de febrero de 2011.
3. Así mismo detalló, que en el Plan Anual de la entidad correspondiente al ejercicio 2010, se debió de programar en el mes de agosto, el desarrollo del Proceso de Seguridad y Vigilancia para la contratación de dicho servicio del año 2011, sin embargo no fue programado.



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

4. Mediante Informe N° 012-2012-JMZ, de fecha 23 de marzo de 2011, se puso a conocimiento de la Jefatura de la Unidad de Abastecimiento, que los términos de referencia para la contratación del servicio de seguridad y vigilancia para el ejercicio 2011, fueron recibidos el 11 de enero de 2011, fecha a partir de la cual se realizaron las coordinaciones correspondientes, con los proveedores y miembros del Comité Especial para el proceso de adquisición del servicio y se realice la convocatoria en su debida oportunidad.
5. El Área de servicios de la entidad, mediante Informe N° 001-2011-COFOPRI/OA-RRR-UABAS-SSGG, informa a la Jefatura de la Unidad de Abastecimiento, acerca del retiro de la empresa que presta el servicio de seguridad y vigilancia en las sedes de Lima, aduciendo falta de pago.
6. Con Memorándum N° 610-2011-COFOPRI/OA, de 7 de abril de 2011, la Dirección de la Oficina de Administración remitió a la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos, todo lo actuado a fin de determinar la posible responsabilidad que hubiera incurrido la Jefa de la Unidad de Abastecimiento de la entidad.
7. Mediante Informe N° 076-2011-COFOPRI/O-URRHH, de fecha 22 de junio de 2011, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos concluye que la impugnante como Jefa de la Unidad de Abastecimiento, al no actuar de manera oportuna en el pedido de exoneración del proceso de selección del servicio de seguridad y vigilancia con la finalidad de evitar el desabastecimiento del mencionado servicio, incurrió en incumplimiento de funciones, por tanto, recomienda se aplique la sanción disciplinaria de suspensión de un (1) día sin goce de remuneraciones.
8. La Dirección Ejecutiva de la entidad, teniendo en cuenta el informe detallado en el párrafo precedente, mediante Resolución Directoral N° 119-2011-COFOPRI/DE, del 24 de junio de 2011, resolvió aplicar la sanción disciplinaria de suspensión de un (01) día sin goce de remuneraciones a la impugnante.

#### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

9. Al no encontrarse conforme con la Resolución Directoral N° 119-2011-COFOPRI/DE, la impugnante, con escrito presentado el 18 de julio de 2011, interpuso recurso de apelación contra ésta; solicitando que se declare fundado su recurso impugnativo, señalando el siguiente argumento:
  - (i) Se ha afectado su derecho a un debido procedimiento al no habersele comunicado formalmente la descripción de la falta y la disposición normativa transgredida, así como el plazo para la presentación de su descargo.





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

10. Con las Oficios N<sup>os</sup> 097-2011-COFOPRI/OA-URRH, 028-2012-COFOPRI/OA-URRH y 22-2013-COFOPRI/OA-URRH, la entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como, los antecedentes que sustentaron el acto impugnado.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

11. De conformidad con el artículo 17<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 1023<sup>1</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N<sup>o</sup> 29951<sup>2</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, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
12. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N<sup>o</sup> 001-2010-SERVIR/TSC<sup>3</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<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 1023.

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

**“Artículo 17<sup>o</sup>.- 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”.

<sup>2</sup> Ley N<sup>o</sup> 29951 – Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2013

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

“CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

<sup>3</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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

13. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve en 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.
14. 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.
15. 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

16. La impugnante se desempeñaba como Jefa de la Unidad de Abastecimiento, del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, encontrándose bajo el régimen laboral privado regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, en adelante el TUO.

En tal sentido, esta Sala considera que, al tener la impugnante la condición de personal contratado por un empleador estatal bajo el régimen laboral de la actividad privada, son aplicables al presente caso además de las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otro documento de gestión del COFOPRI en los cuales se establezcan funciones y obligaciones a los trabajadores de la entidad.





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

De la nulidad de la Resolución Directoral N° 119-2011-COFOPRI/DE.

A. Sobre el derecho de defensa y el debido procedimiento

17. El numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios“(…) *no solo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.(…)*<sup>4</sup>.
18. Por su parte la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento<sup>5</sup>, por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada.
19. Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución manifiesta que “ (..) *en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición “(…) no solo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (…)*”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA

<sup>5</sup> Ley N° 27444- Ley de 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>6</sup> Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.





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

20. Por otro lado, es importante precisar que, con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso y que sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado 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>.
21. Del mismo modo, el referido colegiado ha manifestado que “(....) *el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra*” [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]<sup>9</sup>”.
22. Finalmente, respecto al ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria, debe decirse que el Tribunal Constitucional también ha emitido pronunciamiento señalando que “... *está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.g. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman*”<sup>10</sup>.
23. En este sentido, existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido procedimiento.
24. En el presente caso, se aprecia que mediante la Resolución Directoral N° 119-2011-COFOPRI/DE, notificada el 18 de julio de 2011, la Dirección Ejecutiva de la Organismo de Formalización de la Propiedad Informal impuso la sanción

<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.

<sup>9</sup> Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

<sup>10</sup> Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 1003-98-AA/TC.



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

- disciplinaria de suspensión de un (1) día sin goce de remuneraciones a la impugnante por haber infringido el artículo 35° del Reglamento de Organización y funciones de la entidad, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA, así mismo por no dar cumplimiento al inciso c) del artículo 20° del Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado y el artículo 133° de su Reglamento.
25. De acuerdo a lo expuesto, esta Sala considera que la Dirección Ejecutiva de la entidad debió, previamente a la imposición de la sanción, informar a la impugnante respecto de la falta que se le imputaba y solicitarle sus descargos correspondientes; hechos que no se advierten en el caso analizado.
26. Por tal razón, se colige que al no haber puesto en conocimiento de la falta atribuida a la impugnante y de no habersele pedido descargos, conforme a lo establecido en el artículo 31° Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728<sup>11</sup>, constituye una afectación al debido procedimiento, configurando una vulneración del derecho de defensa de la impugnante.
27. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del principio de debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento, señalados en el numeral 9 de la presente resolución.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 119-2011-COFOPRI/DE, emitida por la Dirección Ejecutiva del ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

<sup>11</sup> Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR

“Artículo 31.- Procedimiento de despido.

El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulare, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia.  
(...)”.





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”

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos a la señora VANESSA PATRICIA QUEVEDO CASTRO CASTAÑEDA, debiendo el ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL tener en consideración al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a la señora VANESSA PATRICIA QUEVEDO CASTRO CASTAÑEDA y al ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente al ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL.

**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