



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

**RESOLUCIÓN N° 00747 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 11579-2011-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : EDUARDO JUAN FLORES NORIEGA  
**ENTIDAD** : PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 276  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
AMONESTACIÓN ESCRITA

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad del acto administrativo contenido en el Memorandum N° 189-2011-PCM/ORH, del 1 de abril de 2011, y de la Resolución Jefatural de la Oficina de Recursos Humanos N° 030-2011-PCM/ORH, del 31 de mayo de 2011, emitidas por la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Presidencia del Consejo de Ministros, por vulnerar el debido procedimiento administrativo y el principio de legalidad.*

Lima, 17 de julio de 2013

**ANTECEDENTES**

1. Con Memorando N° 173-2011-PCM/OS, del 30 de marzo de 2011, la Jefatura de la Oficina de Sistemas de la Presidencia del Consejo de Ministros, en adelante la PCM, pone en conocimiento de la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos sobre la ausencia al centro de labores del personal del Archivo Central, entre los que se encuentra el señor EDUARDO JUAN FLORES NORIEGA, en adelante el impugnante.
2. Mediante el Memorando N° 189-2011-PCM/ORH, del 1 de abril de 2011<sup>1</sup>, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PCM impuso al impugnante la sanción disciplinaria de amonestación escrita, por haberse ausentado sin autorización de su puesto de trabajo el 4 de marzo de 2011. Expresamente, en el referido documento, se señaló lo siguiente:

*(...), entre las 8:30 y 10:30 del día 4 de marzo de 2011, usted hizo abandono del puesto de trabajo que tiene asignado (...)*

*En el inciso a) del artículo 23º del Decreto Legislativo N° 276, se establece que “los servidores públicos están prohibidos de realizar actividades distintas a su cargo durante el horario de trabajo”.*

*Asimismo, el literal b) del numeral 6.6.2 de la Directiva N° 008-2008-PCM/OGA “Puntualidad, Control de Asistencia y Permanencia en el lugar de trabajo en la*

<sup>1</sup> El impugnante fue notificado del Memorando N° 189-2011-PCM/ORH el 18 de abril de 2011.



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

*Presidencia del Consejo de Ministros”, se establece como falta disciplinaria “el abandono de puesto de trabajo sin autorización”.*

3. Al no encontrarse conforme con el Memorando N° 189-2011-PCM/ORH, el impugnante interpuso el 26 de abril de 2011 recurso de reconsideración contra éste, solicitando su nulidad.
4. Con Resolución Jefatural de la Oficina de Recursos Humanos N° 030-2011-PCM/ORH, del 31 de mayo de 2011, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PCM declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el impugnante.

### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con la Resolución Jefatural de la Oficina de Recursos Humanos N° 030-2011-PCM/ORH, el impugnante interpuso el 17 de junio de 2011 recurso de apelación, solicitando su nulidad.
6. Mediante Oficio N° 308-2011-PCM/ORH y Oficio N° 347-2013-PCM/ORH, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PCM remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.

### ANÁLISIS

#### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>2</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951<sup>3</sup>,

<sup>2</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”.





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

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.

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>4</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.
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 cuatro (4) 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 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.
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.

<sup>3</sup> Ley N° 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>4</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”

Del régimen disciplinario aplicable

12. De la revisión del expediente administrativo se aprecia que el impugnante pertenece al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, por lo que le es de aplicación las normas contenidas en el citado decreto legislativo y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, así como cualquier otro dispositivo en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

Sobre el derecho de defensa y el debido procedimiento

13. El numeral 3 del artículo 139° 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>5</sup>.
14. Por su parte la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento<sup>6</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.

<sup>5</sup> Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA

<sup>6</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”.





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

15. El Tribunal Constitucional 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 8° de la Convención Americana (...)”<sup>7</sup>.
16. Por otro lado, con relación al derecho de defensa el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; 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>8</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>9</sup>.
17. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional manifiesta 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>10</sup>.
18. Igualmente, el Tribunal Constitucional señala respecto a los límites de la potestad administrativa disciplinaria, que “... está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respecto 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.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

<sup>8</sup> Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>9</sup> Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>10</sup> Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

<sup>11</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”

- 19 De otro lado, es preciso tener en cuenta el precedente de observancia obligatoria emitido por la Sala Plena de este Tribunal mediante la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, que en su fundamento 23 estipula lo siguiente:

*“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.”*

- 20 En ese 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.
- 21 Sin embargo, de la documentación obrante en el expediente, se observa que mediante el Memorándum N° 189-2011-PCM/ORH, del 1 de abril de 2011, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PCM decidió imponer la sanción de amonestación escrita al impugnante, vulnerando su derecho de defensa reconocido constitucionalmente en el inciso 14) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, debido a que no se le solicitó formalmente los descargos para que pueda ejercer debidamente su derecho de defensa.
- 22 Por ello, la entidad debió previamente a la imposición de la sanción, informarle al impugnante la falta que se le atribuye, indicándole las presuntas normas vulneradas y solicitarle los descargos correspondientes. Sin embargo, este hecho no se verifica del expediente, puesto que solo se advierte la existencia de un correo electrónico de la Oficina de Sistemas de la PCM, de fecha 4 de marzo de 2011, mediante el cual se solicitó información luego de haberse verificado que el personal del archivo central no se encontraba en su centro de labores. En ese sentido, el referido documento no contiene propiamente una imputación de cargos, dado que se limita a solicitar información relacionada con los hechos descritos precedentemente.
- 23 A partir de lo expuesto, se colige que al no haberse puesto en conocimiento del impugnante la falta atribuida y las normas presuntamente vulneradas, existe una afectación al debido procedimiento, configurando una vulneración del derecho de defensa del impugnante, quien no conoció de las imputaciones en su contra a efectos de presentar sus descargos y las pruebas correspondientes conforme a Ley.





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

- 24 En tal sentido, esta Sala considera que en el procedimiento disciplinario analizado se ha vulnerado el principio de debido procedimiento en perjuicio del impugnante, específicamente su derecho de defensa, razón por la cual el referido procedimiento se encuentra inmerso en causal de nulidad.

De la vulneración del principio de legalidad

25. El principio de legalidad, regulado en el Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444<sup>12</sup>, dispone que la administración pública debe sujetar sus actuaciones a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad<sup>13</sup>, en aplicación del principio de legalidad la administración pública sólo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica.

En otros términos, mientras que los particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la administración pública, entre las cuales se encuentra la PCM, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.

- 26 Ahora bien, de la revisión de lo dispuesto en artículo 156º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM<sup>14</sup>, para el caso de la imposición de una amonestación escrita, la sanción se oficializa por resolución del Jefe de Personal de la entidad estatal empleadora.

<sup>12</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:

1.1. 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>13</sup> Constitución Política del Perú de 1993

**“Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona**

Toda persona tiene derecho: (...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...)

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe; (...).”.

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 005-90-PCM- Reglamento de la Carrera Administrativa

**“Artículo 156º.-** La amonestación será verbal o escrita. La amonestación verbal la efectúa el jefe inmediato en forma personal y reservada. Para el caso de amonestación escrita la sanción se oficializa por resolución del Jefe de Personal. No proceden más de dos amonestaciones escritas en caso de reincidencia”.



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

- 27 Sin embargo, en el caso bajo análisis, se advierte que la sanción de amonestación escrita fue impuesta al impugnante mediante el Memorando N° 189-2011-PCM/ORH; con lo cual, para esta Sala, se vulneró el principio de legalidad, toda vez que la sanción debió oficializarse mediante una resolución administrativa emitida por la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PCM.
- 28 En tal sentido, esta Sala considera que en el procedimiento disciplinario analizado se han vulnerado el principio de legalidad en perjuicio del impugnante, razón por la cual el referido procedimiento se encuentra inmerso en causal de nulidad.
- 29 Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, específicamente el derecho de defensa, y asimismo el principio de legalidad, resulta innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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 del acto administrativo contenido en el Memorando N° 189-2011-PCM/ORH, del 1 de abril de 2011, y de la Resolución Jefatural de la Oficina de Recursos Humanos N° 030-2011-PCM/ORH, del 31 de mayo de 2011, emitidas por la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, por vulnerar el debido procedimiento administrativo y el principio de legalidad.

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión del Memorando N° 189-2011-PCM/ORH, del 1 de abril de 2011, para lo cual la PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS deberá 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 al señor EDUARDO JUAN FLORES NORIEGA así como a la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente a la PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).





PERÚ

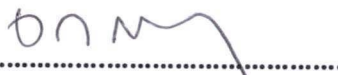
Presidencia  
del Consejo de Ministros

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”

Regístrese, comuníquese y publíquese.




---

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



---

**GUILLERMO BOZA PRO  
PRESIDENTE**



---

**DIEGO HERNANDO  
ZEGARRA VALDIVIA  
VOCAL**