



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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

RESOLUCIÓN N° 01757 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 23726-2012-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : RAQUEL ANTUANET HUAPAYA PORRAS
ENTIDAD : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN DE CINCO (5) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de los actos administrativos contenidos en el Memorandum N° 124-2012/SBN-CPPAD y en la Resolución N° 065-2012/SBN-SG, emitidos por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, por vulneración del derecho de defensa, debido procedimiento administrativo y principio de tipicidad, en perjuicio de la señora RAQUEL ANTUANET HUAPAYA PORRAS.*

Lima, 21 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante Memorandum N° 124-2012/SBN-CPPAD, del 14 de agosto de 2012, la Presidencia de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en adelante SBN, comunicó a la señora RAQUEL ANTUANET HUAPAYA TORRES, Subdirectora de Administración de Patrimonio Estatal, en adelante la impugnante, el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario en su contra por haber resuelto un requerimiento de cesión de uso de 34 766,14 hectáreas para el desarrollo del “Proyecto de siembra total de 50 000 ha. de Jatropha Curcas”, promovido por la empresa de siglas B.A.H.S., a través de la emisión de la Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SDAPE, la cual ha sido declarada nula por carecer de fundamentación, ya que en ella no se analizó los documentos obrantes en el expediente y tuvo como fundamento el Informe Técnico Legal N° 031-2012/SBN-SDAPE, el cual presenta una serie de observaciones o deficiencias, conforme al siguiente detalle:

- (i) No se ha pronunciado sobre la revisión del expediente técnico del Proyecto.
- (ii) No han considerado los resultados de la revisión de la documentación técnica del procedimiento de cesión en uso, sobre el cual se desarrollaría parte del Proyecto.
- (iii) No se analizó que debía cumplirse con el requisito de factibilidad económica para el desarrollo del Proyecto.
- (iv) No se evaluó el aspecto económico y social de otorgar el terreno vía cesión en uso y no vía el procedimiento de venta directa.
- (v) El informe está visado por la impugnante, pero no suscrito por los



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

profesionales responsables técnico y legal de su emisión.

En ese sentido, se imputó a la impugnante el haber vulnerado lo establecido en el numeral 3.6 de la Directiva N° 005-2011/SBN “Procedimientos para el Otorgamiento y Extinción de la Afectación en Uso de Predios de Dominio Privado Estatal, así como para la Regulación de Afectaciones en Uso de Predio de Dominio Público”¹; los artículos 34° y 107° del Reglamento de la Ley N° 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales²; el artículo 12° de la Directiva N° 001-2012/SBN “Directiva que regula los procedimientos administrativos disciplinarios en la SBN”³; el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, en concordancia con los numerales

¹ **Directiva N° 005-2011/SBN – Procedimientos para el Otorgamiento y Extinción de la Afectación en Uso de Predios de Dominio Privado Estatal, así como para la Regulación de Afectaciones en Uso de Predio de Dominio Público**

“3.6 Informe Técnico Legal

El informe técnico legal que sustenta la afectación en uso será elaborado por el o los responsables del trámite y visado por el Jefe de la unidad orgánica competente, adjuntando el Proyecto de Resolución que aprueba la afectación en uso.

El citado informe debe contener el análisis y fundamentación de la decisión de constituir la afectación en uso, conforme lo establecido en el artículo 34 del Decreto Supremo N° 0007-2008-VIVIENDA”.

² **Reglamento de la Ley N° 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA**

“Artículo 34°.- De la sustentación de los actos

Todos los actos de adquisición, administración y disposición de los bienes estatales deben estar sustentados por la entidad que los dispone mediante un Informe Técnico - Legal que analice el beneficio económico y social para el Estado, de acuerdo con la finalidad asignada, el que estará acompañado, de la solicitud del interesado y, de ser el caso, copia literal actualizada de la Partida Registral respectiva, Plano Perimétrico, de Ubicación, de Distribución, Memoria Descriptiva, así como los demás que establezca el Reglamento”.

“Artículo 107°.- De la definición

Por la cesión en uso sólo se otorga el derecho, excepcional, de usar temporalmente a título gratuito un predio estatal a un particular, a efectos que lo destine a la ejecución de un proyecto de interés y/o desarrollo social.

En el caso de ejecución de proyectos de interés nacional o sectorial, la cesión en uso podrá otorgarse sobre inmuebles con una extensión superior a cien (100) hectáreas, cuya viabilidad haya sido calificada y aprobada por el sector competente, en cuyo caso durante su vigencia, el cesionario tendrá derecho de opción preferente para la adquisición de la propiedad del inmuebles cesionado, páralo cual la cancelación será al contado aplicándose las normas previstas en el presente Reglamento y las directivas aprobadas por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN.

Los cesionarios presentarán a la entidad cedente, periódicamente y hasta la culminación del proyecto, informes sobre la ejecución del mismo”.

³ **Directiva N° 001-2012/SBN - Directiva que regula los procedimientos administrativos disciplinarios en la SBN**

“Artículo 12°.- Responsabilidad por el visado de documentos

Los empleados que, por razón de sus funciones, visen algún documento que contiene la decisión u opinión de quien lo suscribe, sólo responden administrativamente por dichos actos si su objeto o contenido se encuentra directamente en el ámbito de sus respectivas competencias, funciones y especialidades propias de su cargo. (...)”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

1 y 2 del artículo 10º de la citada norma⁴; los incisos g) y l) del artículo 63º del Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 047-2002/SBN-GG⁵; configurándose la falta establecida en el inciso d) numeral II del Anexo 1 de la Directiva N° 001-2012/SBB⁶, en concordancia con los artículos 5º y 17º de la misma Directiva⁷; por lo que se le otorgó el plazo de cinco (5) días para que presente sus descargos.

⁴ **Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento 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”.

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14”.

⁵ **Reglamento Interno de Trabajo de la Superintendencia de Bienes Nacionales, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 047-2002/SBN-GG**

“Artículo 63º.- Son obligaciones de los trabajadores de la Superintendencia de Bienes Nacionales

(...)

g) Realizar todos los esfuerzos comunes que el trabajo demande para alcanzar niveles óptimos de productividad.

(...)

l) Cumplir con lo que dispone el presente Reglamento, disposiciones de la institución y demás obligaciones derivadas del contrato de trabajo”.

⁶ **Directiva N° 001-2012/SBN - Directiva que regula los procedimientos administrativos disciplinarios en la SBN**

“Anexo I

(...)

II. Infracciones funcionales o laborales graves

(...)

d) La disminución deliberada y reiterada en el rendimiento de las labores o del volumen o de la calidad de la producción, verificada fehacientemente o con el concurso de los servicios inspectivos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, quien podrá solicitar el apoyo del sector al que pertenece la entidad. (...)”.

⁷ **Directiva N° 001-2012/SBN - Directiva que regula los procedimientos administrativos disciplinarios en la SBN**

“Artículo 5º.- Tipos de sanción

Ante la comisión de una infracción administrativa (...) corresponde imponer al empleado cualquiera de las siguientes sanciones:

- a. Amonestación Verbal
- b. Amonestación Escrita
- c. Suspensión sin goce de remuneración
- d. Despido

(...)”.

“Artículo 17º.- Infracciones administrativas de tipo funcional o laboral graves



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Lo expuesto en los párrafos anteriores se puede apreciar de forma ilustrativa en el siguiente cuadro:

Conducta	Normas vulneradas
Haber resuelto un requerimiento de cesión de uso de 34 766,14 hectáreas para el desarrollo del “Proyecto de siembra total de 50 000 ha. de <i>Jatropha Curcas</i> ”, promovido por la empresa de siglas B.A.H.S., a través de la emisión de la Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SDAPE, la cual ha sido declarada nula por carecer de fundamentación, ya que en ella no se analizó los documentos obrantes en el expediente y tuvo como fundamento el Informe Técnico Legal N° 031-2012/SBN-SDAPE, el cual presenta una serie de observaciones o deficiencias.	- Directiva N° 005-2011/SBN: numeral 3.6 - Reglamento de la Ley N° 29151: arts. 34º y 107º - Directiva N° 001-2012/SBN: Art. 12º - Ley N° 27444: numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y numerales 1 y 2 del artículo 10º - Reglamento Interno de Trabajo: incisos g) y l) del artículo 63º
	Falta imputadas
	- Literal d), del punto II del Anexo 1 de la Directiva N° 001-2012/SBN.

2. Con Informe N° 002-2012/SBN-DGPE-SDAPE-RHP, del 21 de agosto de 2012, la impugnante presentó sus descargos, señalando lo siguiente:

- (i) Cuando la entidad propietaria manifiesta su decisión de no otorgar el derecho concluye el procedimiento, no existiendo obligación de efectuar un mayor análisis de los actuados.
- (ii) El uso de bienes de dominio público es una decisión amparada en la facultad discrecional que tiene la SBN; no habiéndose establecido la formalidad que se debe seguir para hacer uso de dicha facultad.
- (vi) La Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SPADE no constituye un acto de la administración; por lo que no resulta exigible que para su emisión se deba valorar las pruebas que establece el artículo 34º del Reglamento de la Ley N° 29151.
- (iii) El Informe Técnico Legal N° 031-2012/SBN-SPADE cumple con lo establecido en la Directiva N° 005-2011/SBN, al estar suscrito por el Jefe de la unidad orgánica competente.
- (iv) La aprobación del Informe Técnico Legal N° 031-2012/SBN-SPADE se debió a que constituye el único medio para registrar una resolución administrativa.

3. En razón a lo recomendado por el Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la SBN⁸, mediante Resolución N° 065-2012/SBN-SG⁹, del 7 de septiembre de 2012, la Secretaría General de la SBN decidió imponer

Para los efectos de la presente Directiva constituyen infracciones, administrativas de tipo funcional o laboral graves, las descritas en el Anexo 1 de esta Directiva (...)."

⁸ Acta de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios, del 3 de septiembre de 2012.

⁹ Notificada el 7 de septiembre de 2012, según Memorando N° 656-2012/SBN-OAF-SAPE que obra en el expediente.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

a la impugnante la sanción de suspensión por cinco (5) días sin goce de remuneraciones por haber infringido lo dispuesto en los artículos 34º y 105º del Reglamento de la Ley Nº 29151¹⁰; el numeral 3.6 de la Directiva Nº 005-2011/SBN; los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y artículos 6º y 187º de la Ley Nº 27444¹¹; los literales g) y l) del artículo 63º del Reglamento Interno de Trabajo y por la comisión de la falta tipificada en el literal c) del punto II del Anexo 1 de la Directiva Nº 001-2012/SBN¹².

¹⁰ **Reglamento de la Ley Nº 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 007-2008-VIVIENDA**

“Artículo 105º.- De la extinción de la afectación en uso

La afectación en uso se extingue por:

1. Incumplimiento y/o desnaturalización de su finalidad.
2. Renuncia a la afectación.
3. Extinción de la entidad afectataria.
4. Destrucción del bien.
5. Consolidación del dominio.
6. Cese de la finalidad.
7. Otras que se determinen por norma expresa.

En todos los casos, se deberá expedir una Resolución de la autoridad administrativa de la entidad que concedió la afectación en la que se declare expresamente la extinción; dicha Resolución deberá ser sustentada en un informe técnico - legal. La Resolución constituye título suficiente para su inscripción en el Registro de Predios”.

¹¹ **Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única”.

“Artículo 187º.- Contenido de la resolución

187.1 La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley.

187.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede”.

¹² **Directiva Nº 001-2012/SBN - Directiva que regula los procedimientos administrativos disciplinarios en la SBN**

“Anexo I

(...)



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"




"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

Lo expuesto en el párrafo anterior se puede apreciar de forma ilustrativa en el siguiente cuadro:

Conducta	Normas vulneradas
Haber resuelto un requerimiento de cesión de uso de 34 766,14 hectáreas para el desarrollo del "Proyecto de siembra total de 50 000 ha. de Jatropha Curcas", promovido por la empresa de siglas B.A.H.S., a través de la emisión de la Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SDAPE, la cual ha sido declarada nula por carecer de fundamentación, ya que en ella no se analizó los documentos obrantes en el expediente y tuvo como fundamento el Informe Técnico Legal N° 031-2012/SBN-SDAPE, el cual presenta una serie de observaciones o deficiencias.	- Directiva N° 005-2011/SBN: numeral 3.6 - Reglamento de la Ley N° 29151: arts. 34º y 105º - Directiva N° 001-2012/SBN: Art. 12º - Ley N° 27444: numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y arts. 6º y 187º - Reglamento Interno de Trabajo: incisos g) y l) del artículo 63º
	Falta imputadas
	- Líteral c) , del punto II del Anexo 1 de la Directiva N° 001-2012/SBN.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no estar conforme con lo dispuesto en la Resolución N° 065-2012/SBN-SG, el 28 de septiembre de 2012 la impugnante interpuso recurso de apelación solicitando que se declare fundado su recurso impugnativo, en base a los siguientes argumentos:

- 
- 
- 
- (i) En la Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SPADE si se motivó la decisión de declarar improcedente la cesión en uso solicitada.
 - (ii) En aplicación de lo establecido en el artículo 77º de la Ley N° 29151, se cuenta con facultad discrecional respecto de la aprobación de cesión en uso.
 - (iii) El numeral 3.5 de la Directiva N° 005-2011/SBN solo precisa, que si la entidad considera no acceder a la solicitud de afectación en uso, dará por concluido el trámite notificando su decisión al administrado.
 - (iv) El procedimiento terminó con la evaluación de la libre disponibilidad del predio y saneamiento previo, por lo que no era necesario la ampliación del análisis.
 - (v) De acuerdo al CAP de la SBN tiene el cargo de Especialista en Bienes Estatales IV y ejerció a la fecha de expedición de la Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SPADE, la encargatura como Subdirectora de la Administración de Patrimonio Estatal.
 - (vi) No existe impedimento para emitir opinión legal, por lo que en razón de la necesidad del servicio se avocó a conocer del procedimiento administrativo.

II. Infracciones funcionales o laborales graves

(...)

c) El incumplimiento de las obligaciones de las obligaciones de trabajo que supone el incumplimiento de la buena fe laboral, la reiterada resistencia a las órdenes relacionadas con las labores y la reiterada paralización intempestiva de labores (...)"



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

5. Con Oficios N^{os} 00176 y 0276-2012/SBN-SG, la Secretaría General de la SBN remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

ANÁLISISDe la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023¹³, en su versión original, 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, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.
7. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N^o 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final¹⁴, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N^o 001-2010-SERVIR/TSC¹⁵, precedente de observancia obligatoria sobre

¹³ 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.”

¹⁴ Ley N^o 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^o 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.”

¹⁵ 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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

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.

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 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, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-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.

Sobre el régimen disciplinario aplicable

12. De acuerdo con la información remitida por la SBN, la impugnante se encuentra comprendida en el régimen laboral de la actividad privada, 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.
13. 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 y el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otro documento de gestión de la SBN en los cuales se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Sobre el debido procedimiento, el derecho de defensa y el principio de tipicidad

14. 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. (...)*”¹⁶.
15. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho¹⁷.
16. 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”¹⁸.
17. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha manifestado con relación al debido procedimiento que el mismo “(...) *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)*

¹⁶ Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA/TC.

¹⁷ **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. (...).”

¹⁸ RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

*tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (...)*¹⁹.

18. Por otro lado, es importante precisar que 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 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 (...)”²⁰; 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”²¹.
19. Del mismo modo, el referido intérprete supremo de la Constitución 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]”²².
20. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General²³, señalan que 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; y que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente

¹⁹ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

²⁰ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

²¹ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

²² Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

²³ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo 230°.- 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.

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.”



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

las infracciones previstas expresamente en normas con rango de legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.

21. Por lo que 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 aplicable²⁴.
22. Asimismo, 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 de una determinada disposición legal”*²⁵.
23. De modo que, por el principio de legalidad, las entidades deben prever de manera clara qué conductas son ilícitas y sancionadas, mientras que por el principio de tipicidad, 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; y asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
24. 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, el debido procedimiento y el principio de tipicidad.
25. En el presente caso, de los documentos que obran en el expediente se observa que mediante Memorándum N° 124-2012/SBN-CPPAD se solicitó a la impugnante sus descargos respecto a la emisión de la Resolución N° 027-2012/SBN-DGPE-SDAPE y el Informe Técnico Legal N° 031-2012/SBN-DGPE-SDAPE, en el cual se le imputaba la transgresión de lo establecido en el numeral 3.6 de la Directiva N° 005-2011/SBN, los artículos 34° y 107° del Reglamento de la Ley N° 29151, el artículo 12° de la Directiva N° 001-2012/SBN, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma, los incisos g)

²⁴Vergaray, 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.

²⁵Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

y l) del artículo 63º del Reglamento Interno de Trabajo, así como la comisión de la falta tipificada en el inciso d) numeral II del Anexo 1 de la Directiva N° 001-2012/SBN.

Asimismo, mediante Resolución N° 065-2012/SBN-SG, la SBN decidió imponer a la impugnante la sanción de suspensión por cinco (5) días sin goce de remuneraciones por haber infringido lo dispuesto en los artículos 34º y 105º del Reglamento de la Ley N° 29151, el numeral 3.6 de la Directiva N° 005-2011/SBN, los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y artículos 6º y 187º de la Ley N° 27444, los literales g) y l) del artículo 63º del Reglamento Interno de Trabajo y por la comisión de la falta tipificada en el literal c) del punto II del Anexo 1 de la Directiva N° 001-2012/SBN.

26. En ese sentido, se advierte que la SBN ha sancionado a la impugnante por la vulneración de normas que no le fueron imputadas al momento de la formulación de cargos y solicitud de descargos como son el artículo 105º del Reglamento de la Ley N° 29151 y los artículos 6º y 187º de la Ley N° 27444, así como por una falta distinta a la que se imputó en el Memorándum N° 124-2012/SBN-CPPAD, ya que en dicho documento se le atribuye responsabilidad por la falta prevista en el literal d), del punto II del Anexo 1 de la Directiva N° 001-2012/SBN, mientras que al sancionarla la Resolución N° 065-2012/SBN-SG alude a la falta tipificada en el literal c) de la misma norma.
27. Estando a lo expuesto, se aprecia que la entidad no realizó una imputación correcta de los cargos a la impugnante para que ejerza su derecho de defensa, así como no ha señalado de manera inequívoca la norma que tipificaría la conducta incurrida por la impugnante como una falta pasible de sanción, de lo que se desprende la afectación del debido procedimiento y, en específico, del derecho de defensa, así como del principio de tipicidad.
28. Teniendo en consideración lo antes señalado, esta Sala estima que la SBN debió imputar correctamente la falta en la que presuntamente incurrió la impugnante, así como de la totalidad de las presuntas normas transgredidas con su actuación.
29. Por estas razones, a criterio de esta Sala, los actos administrativos contenidos en el Memorándum N° 124-2012/SBN-CPPAD y la Resolución N° 065-2012/SBN-SG se encuentran inmersos en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º de la Ley N° 27444²⁶, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la

²⁶ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”.



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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Constitución Política del Perú, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y el numeral 4 del artículo 230° de la aludida ley.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de los actos administrativos contenidos en el Memorándum N° 124-2012/SBN-CPPAD y en la Resolución N° 065-2012/SBN-SG, emitidos por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, por vulneración del derecho de defensa, debido procedimiento administrativo y principio de tipicidad.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión del Memorando N° 124-2012/SBN-CPPAD, debiendo la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES tener en consideración, al momento de calificar la conducta de la señora RAQUEL ANTUANET HUAPAYA PORRAS, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora RAQUEL ANTUANET HUAPAYA PORRAS y a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, debiendo la entidad aplicar lo señalado en el artículo 11° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL

LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL