



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° 01763 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1645-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : BLANCA GIOVANNA SALAZAR LOAYZA
ENTIDAD : PROVIAS DESCENTRALIZADO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora BLANCA GIOVANNA SALAZAR LOAYZA contra el acto administrativo contenido en el Memorando N° 662-2013-MTC/21, del 7 de junio de 2013, emitido por la Dirección Ejecutiva de PROVIAS DESCENTRALIZADO; por haberse vulnerado el principio de non bis in ídem.*

Lima, 21 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante Memorándum N° 181-2012-MTC/02, del 4 de septiembre de 2012, el Viceministerio de Transportes hizo de conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado, en adelante la entidad, la Resolución Ministerial N° 450-2012 MTC/02, en cuyo artículo 3° se dispuso se realicen las acciones necesarias para determinar la responsabilidad a que hubiera lugar por la declaratoria de nulidad del otorgamiento de la Buena Pro de la Adjudicación Directa Pública N° 0016-2012-MTC/21 convocada para la Ejecución de la Obra: “Rehabilitación del Camino Vecinal EMP.JU-105 (Palcamayo) – Ricrican (Long. 16.41 Km).

Asimismo, en los considerandos de la referida resolución ministerial se mencionó que el Comité Especial a cargo del proceso de selección, integrado por la señora BLANCA GIOVANNA SALAZAR LOAYZA, en adelante la impugnante, había incurrido en error al evaluar la propuesta técnica de un postor, lo cual habría acarreado la nulidad.

2. Con Memorándum N° 1154-2012-MTC/21, del 19 de septiembre de 2012, la Dirección Ejecutiva de la entidad encargó a la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios el inicio de las acciones legales para el deslinde de responsabilidades.



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

3. El 28 de diciembre de 2012, la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios emitió el Informe N° 096-2012-MTC/21.CPPI, a través del cual recomendó se inicie proceso investigatorio a los trabajadores involucrados, entre ellos, la impugnante, quienes habían integrado el Comité Especial.
4. Mediante Resolución Directoral N° 071-2013-MTC/21, del 24 de enero de 2013, la Dirección Ejecutiva de la entidad dispuso instaurar procedimiento investigatorio contra la impugnante y los otros miembros del Comité Especial del proceso de selección.

Dicha Resolución Directoral le fue remitida a la impugnante mediante Memorando N° 0025-2013-MTC/21.CPPI, del 4 de febrero de 2013¹, otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles a fin que presente los descargos correspondientes.

5. Mediante Carta N° 002-2013-GSL/PROC.INV, de fecha 14 de febrero de 2013, la impugnante presentó sus descargos respecto de las imputaciones formuladas en la resolución citada en el numeral anterior.
6. Recibidos los descargos, con fecha 15 de mayo de 2013, la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios emitió el Informe N° 0030-2013-MTC/21.CPPI, el que recomienda se imponga la sanción administrativa de amonestación escrita a la impugnante.
7. Con Memorando N° 1057-2013-MTC/21.UGAL, del 28 de mayo de 2013, la Gerencia de la Unidad Gerencial de Asesoría Legal de la entidad comunicó a la impugnante bajo el asunto de “sanción de amonestación” que había quedado acreditado que incumplió los deberes y obligaciones señalados en los literales a) y f) del artículo 44° e incurrido en las faltas previstas en los literales h) e i) del artículo 92° del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad², al desempeñar su labor como

¹ Notificado a la impugnante el 5 de febrero de 2013, según cargo de notificación que obra en el expediente.

² **Reglamento Interno de Trabajo de Provías Descentralizado, aprobado mediante Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21**

“Artículo 44°.- Son deberes u obligaciones de los funcionarios y trabajadores, las siguientes:

- a) Cumplir las funciones asignadas con eficiencia y eficacia para lograr altos niveles de competencia en la institución. Ejercerá sus actividades empleando los medios estrictamente necesarios, teniendo en cuenta los escasos recursos con los que cuenta el Estado. (...)
- f) Cumplir personalmente y diligentemente los deberes del cargo. (...).”

“Artículo 92°.- Para efectos del presente Reglamento se consideran faltas de carácter disciplinario que pueden dar lugar a sanciones las siguientes:

(...)

- h) El incumplimiento de las normas establecidas en el artículo 44 y 45 del presente reglamento.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

miembro de la Comisión Especial encargada de llevar a cabo el proceso de Adjudicación Directa Pública N° 0016-2012-MTC/21, por omitir la evaluación íntegra de la documentación presentada por el postor de iniciales I.S.A.C.; por lo que se le exhortó a tener mayor diligencia en el desempeño de sus labores.

8. Asimismo, mediante Memorando N° 662-2013-MTC/21³, del 7 de junio de 2013, la Dirección Ejecutiva de la entidad comunicó a la impugnante la decisión de imponerle sanción de amonestación escrita por no observar los deberes y obligaciones señalados en los literales a) y f) del artículo 44º y por la comisión de las faltas previstas en los literales h) e i) del artículo 92º del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad por omitir la evaluación íntegra de la documentación presentada por el postor de iniciales I.S.A.C. durante el proceso de Adjudicación Directa Pública N° 0016-2012-MTC/21.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

9. Al no encontrarse de acuerdo con la sanción impuesta, mediante escrito presentado el 12 de julio de 2013, la impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en el Memorando N° 662-2013-MTC/21, solicitando su nulidad, argumentando, entre otros, que mediante Memorando N° 1057-2013-MTC/21.UGAL, del 28 de mayo de 2013, se le impuso la sanción administrativa de amonestación escrita por los mismos hechos y como resultado del mismo proceso investigatorio que dio origen al Memorando N° 662-2013-MTC/21; por lo que se estaría vulnerando el principio de *non bis in ídem*.
10. Mediante Oficios N°s 1782-2013-MTC/21 y 997-2013-MTC/21.UGAL, la Dirección Ejecutiva y la Unidad Gerencial de Asesoría Legal de la entidad remitieron al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado, respectivamente

i) La negligencia en el desempeño de las funciones, significando esto como el abandono, descuido, imprevisión, dejadez, indolencia, indiferencia, olvido u omisión de los deberes y obligaciones del cargo. (...)"

³ Notificada a la impugnante el 25 de junio de 2013, según cargo de notificación que obra en el expediente administrativo.



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

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

11. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁴, 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.
12. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final⁵, 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.
13. 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

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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

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.

14. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
15. 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.
16. 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

17. De los documentos que obran en el expediente se aprecia que la impugnante se encuentra comprendida dentro de los alcances del régimen laboral de la actividad privada, regulado por 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.
18. 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 del TUO y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR, las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, el Reglamento de Organización y Funciones, el



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

Manual de Organización y Funciones, y cualquier otro documento de gestión en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la Entidad.

De la vulneración del principio de *non bis in ídem*

19. De la revisión de los argumentos contenidos en el recurso de apelación, se advierte que la impugnante considera que la sanción aplicada mediante Memorando N° 662-2013-MTC/21 es nula, toda vez que se ha transgredido el principio del *non bis in ídem*, por cuanto mediante Memorando N° 1057-2013-MTC/21.UGAL, del 28 de mayo de 2013, ya se le había sancionado por los mismos hechos.
20. De acuerdo a lo establecido en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General⁷, el principio de “*non bis in ídem*”, constituye un principio de la potestad sancionadora administrativa, el cual establece que: “*No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (...).*”
21. De la lectura de la norma citada, se desprende que, el supuesto de hecho para la aplicación del principio de “*non bis in ídem*”, requiere que se haya impuesto previa o simultáneamente, a un mismo sujeto, dos sanciones por los mismos hechos y fundamento jurídico.
22. Asimismo, cabe recordar que como contenido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, el principio de *non bis in ídem* constituye un límite en el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades de la Administración Pública.
23. En relación con el mencionado principio el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguientes:

“El principio ne bis in idem tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

⁷ 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:

(...)

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7°.



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

a. *En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.*

(...)

b. *En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto (...)⁸”.*

24. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente, es posible verificar que mediante Memorando N° 1057-2013-MTC/21.UGAL, del 28 de mayo de 2013, la Gerencia de la Unidad Gerencial de Asesoría Legal de la entidad impuso a la impugnante una sanción de amonestación escrita por haber omitido efectuar una evaluación íntegra de la documentación presentada por uno de los postores en el proceso de Adjudicación Directa Pública N° 0016-2012-MTC/21, lo que suponía la infracción de lo dispuesto en los literales a) y f) del artículo 44° y la comisión de las faltas tipificadas en los literales h) e i) del artículo 92° del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad.
25. Asimismo, mediante Memorando N° 662-2013-MTC/21, del 7 de junio de 2013, la Dirección Ejecutiva de la entidad impuso nuevamente una sanción de amonestación escrita a la impugnante por los mismos hechos y faltas que las señaladas en el Memorando N° 1057-2013-MTC/21.UGAL.
26. Por lo tanto, al existir identidad de sujeto, hecho y fundamento, esta Sala estima que se ha vulnerado el principio del *non bis in ídem*, al haberse impuesto a la impugnante dos sanciones, de manera sucesiva, por los mismos hechos y fundamento; debiendo, por ende, declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y revocar la sanción impuesta mediante Memorando N° 662-2013-MTC/21.

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

⁸ Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-AA/TC, Fundamento 19.



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”

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora BLANCA GIOVANNA SALAZAR LOAYZA contra el acto administrativo contenido en el Memorando N° 662-2013-MTC/21, del 7 de junio de 2013, emitido por la Dirección Ejecutiva de PROVIAS DESCENTRALIZADO; por lo que se REVOCA el citado acto administrativo.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción contenida en Memorando N° 662-2013-MTC/21 que se hubiesen incorporado al legajo personal de la señora BLANCA GIOVANNA SALAZAR LOAYZA.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora BLANCA GIOVANNA SALAZAR LOAYZA y a PROVIAS DESCENTRALIZADO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a PROVIAS DESCENTRALIZADO.

QUINTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

SEXTO.- 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

L20/P4