



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° 01769 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 2286-2013-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : TORIBIO ALFONSO LOZADA OYOLA  
**ENTIDAD** : MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 276  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
AMONESTACIÓN ESCRITA

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución Jefatural N° 034-2013-OGA-ORRH, del 4 de septiembre de 2013, expedida por la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por vulnerar el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 21 de octubre de 2014

**ANTECEDENTES**

1. A través del Informe N° 010-2012-2-0281, del 03 de septiembre de 2012, el Órgano de Control Institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en adelante el MINJUS, dio a conocer a la Ministra que el señor TORIBIO ALFONSO LOZADA OYOLA, en adelante el impugnante, había incurrido en responsabilidad administrativa funcional al no cumplir con las obligaciones previstas en los literales a) y b) del artículo 21° del Decreto Legislativo 276<sup>1</sup>, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, toda vez que, como responsable de llevar la contabilidad y los balances del Fondo de Supervigilancia de Fundaciones, no había brindado información adecuada, completa y oportuna sobre las multas pendientes de cobrar a las Fundaciones; incumpliendo así el artículo 7° del Reglamento del Fondo del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 04-94-JUS<sup>2</sup>; y el artículo 51° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia,

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

“Artículo 21°.- Son obligaciones de los servidores:

a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público;

(...)

b) Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos; (...).”

<sup>2</sup> Reglamento del Fondo del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 04-94-JUS

“Artículo 7°.- El Presidente del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones es el encargado de que se ejecuten los gastos aprobados en la sesión del Consejo. Las cuentas y balances del Fondo materia del presente Reglamento estarán a cargo de la Oficina General de Administración del Ministerio de Justicia”.



## “Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

aprobado con Decreto Supremo N° 019-2001-JUS<sup>3</sup>. Dicho informe fue remitido por la Ministra a la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios del MINJUS, para el inicio de las acciones que correspondan.

2. Mediante Informe N° 008-2013-JUS-CPPAD, del 01 de marzo de 2013, la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios del MINJUS recomendó no instaurar proceso administrativo disciplinario al impugnante, y que se proceda a amonestarlo conforme a lo previsto en los literales a) o b) del artículo 155° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM<sup>4</sup>, siguiendo para tal efecto el procedimiento establecido en los artículos 156° o 157° del mismo Reglamento<sup>5</sup>, según corresponda.

<sup>3</sup> **Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS**

“Artículo 51°.- Funciones:

La Oficina Financiera tiene como funciones específicas las siguientes:

- a) Programar, organizar, conducir y controlar los procesos técnicos de contabilidad y tesorería.  
b) Registrar las operaciones contables, financieras y presupuestales en los libros principales y auxiliares mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF.  
c) Elaborar la información presupuestal y financiera mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF.  
d) Ejecutar, controlar y cautelar el movimiento financiero del Ministerio en función a las metas previstas.  
e) Coordinar y controlar los procesos técnicos de ejecución presupuestaria.  
f) Conducir y desarrollar los procesos de formulación, análisis e interpretación de los Estados Financieros, así como de la información contable.  
g) Conciliar e informar los ingresos generados por las diferentes fuentes de financiamiento del Ministerio en el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF.  
h) Las otras funciones específicas que le asigne el Director General de Administración o que le sean dadas por las normas respectivas”.

<sup>4</sup> **Decreto Supremo N° 005-90-PCM - Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“Artículo 155°.- La Ley ha prescrito las sanciones siguientes:

- a) Amonestación verbal o escrita;  
b) Suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta (30) días; (...).”

<sup>5</sup> **Decreto Supremo N° 005-90-PCM - Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“Artículo 156°.- 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.

**Artículo 157°.-** La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de treinta (30) días. El número de días de suspensión será propuesto por el jefe inmediato y deberá contar con la aprobación del superior jerárquico de éste. La sanción se oficializa por resolución del Jefe de Personal”.



## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

3. Con Memorandum N° 710-2013-JUS-OGA, del 04 de septiembre de 2013, la Jefatura de la Oficina General de Administración solicitó a la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos que se sancione al impugnante con amonestación escrita.
4. Mediante Resolución Jefatural N° 034-2013-OGA-ORRH<sup>6</sup>, del 4 de septiembre de 2013, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos del MINJUS impuso al impugnante la sanción de amonestación escrita, sobre la base la recomendación contenida en el Informe N° 010-2012-2-0281, por haber incumplido el literal a) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276.

**TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN**

5. No conforme con la sanción impuesta, el 25 de septiembre de 2013 el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 034-2013-OGA-ORRH, negando haber incurrido en negligencia y solicitando la nulidad de la resolución impugnada por vulneración de los principios de tipicidad y presunción de licitud.
6. Con Oficios N°s 1315-2013-JUS/OGA-ORRH y 1406-2013-JUS/OGA-ORRH, la Oficina General de Administración del MINJUS remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

**ANÁLISIS**De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>7</sup>, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales

<sup>6</sup> Notificada al impugnante el 4 de septiembre de 2013

<sup>7</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 contencioso administrativa.



## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

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.

8. 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 Final<sup>8</sup>, 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.
9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>9</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.
10. 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.
11. 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, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

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>8</sup> 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".

<sup>9</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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

- (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.
12. 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

13. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que el impugnante presta servicios bajo el régimen laboral regulado en el Decreto Legislativo N° 276.
14. En tal sentido, esta Sala considera que al impugnante le son aplicables, además del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones, el 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 observancia del debido procedimiento administrativo, el derecho defensa y principio de tipicidad

15. 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>10</sup>.
16. 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

<sup>10</sup>Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA/TC.



## “Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

administrativo, que comprende los derechos a: exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>11</sup>.

17. 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”<sup>12</sup>. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *“los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado”*. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]<sup>13</sup>.
18. En ese sentido, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>14</sup>, Ley del Procedimiento

<sup>11</sup>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. (...).”

<sup>12</sup>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.

<sup>13</sup>Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

<sup>14</sup>Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General



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

**“Artículo 230º.- 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.
2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:
  - a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
  - b) El perjuicio económico causado;
  - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
  - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
  - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
  - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor."
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.
5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.
7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

  - a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
  - b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
  - c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.
8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
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.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

Administrativo General, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

19. 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; 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>15</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>16</sup>.
20. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional 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>17</sup>.
21. En virtud a ello, en los fundamentos 21, 22, 23 y 24 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, este Tribunal estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

*“21. Al respecto, si bien el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento, no disponen -en los términos regulados en el Capítulo XIII de la segunda norma mencionada- que de forma previa a la imposición de una sanción de amonestación o de suspensión debe realizarse un procedimiento administrativo disciplinario; ello no implica que los administrados sometidos a la potestad disciplinaria de una entidad se encuentren desprovistos de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de forma previa a la aplicación de alguna de las dos sanciones referidas.*

*22. En otros términos, si bien el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento no han regulado de forma expresa la obligación de las entidades estatales de solicitar descargos al personal a su servicio respecto de las presuntas faltas que les son imputadas antes de la aplicación de sanciones de amonestación o de suspensión;*

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”.

<sup>15</sup>Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>16</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>17</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

*éstas están obligadas a respetar el mandato dispuesto en el numeral 14 del Artículo 139º de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>18</sup> que señala que nadie puede ser privado del derecho de defensa.*

*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.*

*24. Partiendo de estas consideraciones, se debe concluir que todo procedimiento disciplinario tiene como presupuesto de validez la comunicación escrita de los cargos imputados a un administrado por parte de su entidad empleadora, con la necesaria descripción de los hechos que se le imputan y la mención exacta de las normas que presuntamente ha vulnerado con su actuación, así como la oportunidad de presentación de descargos dentro de un plazo razonable y de forma previa a la aplicación de la sanción.”*

22. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 230º de la Ley de Procedimiento Administrativo General<sup>19</sup> 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

<sup>18</sup> Constitución Política del Perú

“Artículo 139º.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.

(...)”.

<sup>19</sup> Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230º.- 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”

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

23. 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 aplicable<sup>20</sup>.
24. 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”*<sup>21</sup>.
25. 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.
26. Finalmente, el Tribunal Constitucional también ha señalado, 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*

<sup>20</sup>Vergaray, Verónica y Hugo Gómez APAC, La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009. Pág.403.

<sup>21</sup>Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA.



## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

*los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman*<sup>22</sup>.

27. Por lo que existe una obligación por parte de las entidades públicas de respetar los derechos y los principios constitucionales señalados anteriormente, tales como el debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y el principio de tipicidad, de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
28. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en los antecedentes de la presente resolución, se aprecia que mediante la Resolución Jefatural N° 034-2013-OGA-ORRHH, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos del MINJUS resolvió imponer la sanción de amonestación escrita al impugnante sin previamente haberle comunicado que había cometido una falta, de modo tal que pudiese ejercer su derecho de defensa y presentase los descargos que estime convenientes.

Dicha omisión por parte del MINJUS, evidentemente constituye una vulneración del derecho de defensa del impugnante, ya que no tuvo oportunidad de conocer con la debida anticipación las normas presuntamente infringidas y la falta que se le atribuía; impidiéndosele así realizar un ejercicio adecuado de su derecho de defensa; lo que a su vez se traduce en una vulneración del debido procedimiento.

29. En ese sentido, esta Sala considera que la Entidad debió, previamente a la imposición de la sanción, informar al impugnante respecto de la falta que se le imputaba y solicitarle los descargos correspondientes; lo cual no se advierte en el caso analizado.
30. Asimismo, se observa que el MINJUS únicamente le indica al impugnante que es sancionado conforme a lo previsto en el literal a) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276; pero no le precisa con exactitud las obligaciones incumplidas y la falta que ha cometido, y que se encuentra tipificada en dicha norma. Lo que constituye una inobservancia del principio de tipicidad.
31. Por lo tanto, ante la inobservancia por parte del MINJUS de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, y que se encuentran reconocidas en la Constitución y la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Resolución Jefatural N° 034-2013-OGA-ORRHH se encontraría inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444<sup>23</sup>,

<sup>22</sup>Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 1003-98-AA/TC.

<sup>23</sup>Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General



## “Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley Nº 27444<sup>24</sup>.

32. Consecuentemente, la Resolución Jefatural Nº 034-2013-OGA-ORRHH debe ser declarada nula por este Tribunal para que el MINJUS cumpla con imputarle al impugnante, previamente a la sanción, los hechos que calificarían como falta, las obligaciones, deberes y/o prohibiciones infringidas, y la correspondiente falta incurrida, a fin de que éste presente los descargos que estime convenientes, dentro de un plazo razonable.
33. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en 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 Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución Jefatural Nº 034-2013-OGA-ORRHH, del 4 de septiembre de 2013, emitida por la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, por vulnerar el debido procedimiento administrativo.

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento previo a la emisión de la Resolución Jefatural Nº 034-2013-OGA-ORRHH, debiendo el MINISTERIO DE JUSTICIA Y

**“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”.

<sup>24</sup> **Ley Nº 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:

1.1. 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.

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”.



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”

DERECHOS HUMANOS tener en consideración al momento de calificar la conducta del señor TORIBIO ALFONSO LOZADA OYOLA, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución al señor TORIBIO ALFONSO LOZADA OYOLA y al MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

**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.

RICARDO JAVIER  
HERRERA VÁSQUEZ  
VOCAL

LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA  
MARTINELLI MONTOYA  
VOCAL

L21/P3