



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

RESOLUCIÓN N° 02156 -2015-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 311-2015-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : YRIS VENTURA LEGUA FIGUEROA
ENTIDAD : INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
MULTA

SUMILLA: *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor YRIS VENTURA LEGUA FIGUEROA contra la Resolución N° 346-2014-P/IPD, del 5 de agosto de 2014, emitida por la Presidencia del Instituto Peruano del Deporte; debido a que se han acreditado la comisión de las faltas imputadas.*

Lima, 3 de diciembre de 2015

ANTECEDENTES

1. A través del Informe N° 79-2014-UP/OGA-IPD, del 30 de enero de 2014, la Jefatura de la Unidad de Personal del Instituto Peruano del Deporte, en adelante la Entidad, comunicó a la Secretaría General que de acuerdo a lo señalado en el Informe N° 005-2013-2-0217 “Examen Especial a las subvenciones otorgadas por el IPD” Periodo 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2012, emitido por el Órgano de Control Institucional de la Entidad, se identificó la presunta responsabilidad de la señora YRIS VENTURA LEGUA FIGUEROA, en su calidad de Jefa (e) de la Unidad de Personal, en adelante la impugnante, en el momento en que sucedieron los hechos, en adelante la impugnante, de acuerdo a lo siguiente:
 - (i) Se designó el cargo de confianza de Director Nacional de Deporte de Afiliados de la Entidad en los años 2011 y 2012, al señor de iniciales A.A.T.N., estableciéndose que dicha persona no cumplía con los requisitos del perfil del cargo previstos en los documentos de gestión (Clasificador de Cargos, Manual de Organización y Funciones de la Entidad), referido a contar con título profesional universitario, experiencia profesional mínima de diez (10) años, laboral mínima de siete (7) años y capacitación especializada en el cargo de su competencia.
 - (ii) Lo referido anteriormente se produjo por la decisión de designar al citado señor de iniciales A.A.T.N., soslayando los requisitos establecidos en el perfil del cargo de los documentos de gestión de la Entidad; situación que fue inadvertida por los funcionarios que participaron en el procedimiento de designación, generando que la Dirección Nacional de Deporte de Afiliados de la Entidad sea ejercida por una persona que no acreditaba los requisitos del



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

perfil del cargo, afectando la transparencia de la gestión en menoscabo de la imagen institucional y el desempeño funcional.

Asimismo, en el citado informe se indicó que la actuación de la impugnante en los citados hechos evidenciarían el presunto incumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 6º y el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública¹.

2. Mediante Resolución Nº 035-2014-P/IPD, del 7 de febrero de 2014, la Presidencia de la Entidad resolvió instaurar procedimiento administrativo, entre otros, a la impugnante, en mérito a lo señalado en el Informe Nº 79-2014-UP/OGA-IPD, del 30 de enero de 2014, disponiéndose además la notificación de la citada resolución conjuntamente con el citado informe a la impugnante, así como del Informe Nº 005-2013-2-0217 “Examen Especial a las subvenciones otorgadas por el IPD” Periodo 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2012, emitido por el Órgano de Control Institucional de la Entidad.

Asimismo, conformó una Comisión Especial de Procedimientos Disciplinarios Ad Hoc, que llevaría a cabo el proceso administrativo disciplinario.

3. El 21 de febrero de 2014, la impugnante presentó sus descargos argumentando lo siguiente:
 - (i) Se determinó que el perfil profesional del señor de iniciales A.A.T.N., si cumplía todos los requisitos establecidos en el Clasificador de Cargos y en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad.

¹ Ley Nº 27815 - Código de Ética de la Función Pública

“Artículo 6º.- Principios de la Función Pública

El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios:

(...)

4. Idoneidad

Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones”.

“Artículo 7º.- Deberes de la Función Pública

El servidor público tiene los siguientes deberes:

(...)

6. Responsabilidad

Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública.

Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

Todo servidor público debe respetar los derechos de los administrados establecidos en el artículo 55º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

- (ii) Se propuso realizar modificaciones a los documentos internos referidos, en procura de la operatividad y mejora de los órganos de línea.
 - (iii) Los actos emitidos estuvieron visados por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Entidad, garantizando la concordancia con la normatividad vigente.
4. Con Informe N° 001-2014-CEPDAH/IPD, del 30 de junio de 2014, la Comisión Especial de Procedimientos Disciplinarios Ad Hoc, en adelante la Comisión, recomendó a la Presidencia de la Entidad imponer la sanción de amonestación escrita a la impugnante conforme a lo siguiente:
- (i) Existe obligación de la Unidad de Personal de efectuar vía control interno previo y simultáneo, una verificación del cumplimiento de los requisitos en el marco de lo establecido en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad.
 - (ii) La impugnante, en su calidad de Jefe de la Unidad de Personal, debió advertir el incumplimiento de los requisitos del señor de iniciales A.A.T.N. para ocupar el cargo de Director Nacional del Deporte de Afiliados por contravenir los instrumentos de gestión de la Entidad.
 - (iii) No obstante, la Comisión ha considerado también que el perfil profesional del señor de iniciales A.A.T.N., cumple actualmente de manera cabal los requisitos establecidos en el Clasificador de Cargos y en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad, actualmente vigentes, como consecuencia de la modificación efectuada mediante Resolución N° 341-2013-P/IPD, del 13 de agosto de 2013.
 - (iv) Si bien la referida modificación no tendría eficacia anticipada, no es menos cierto que ello constituye una circunstancia atenuante de responsabilidad en los hechos por parte de la impugnante.
5. Mediante Resolución N° 346-2014-P/IPD, del 5 de agosto de 2014², la Presidencia de la Entidad resolvió imponer la sanción de amonestación escrita a la impugnante, en mérito a lo señalado en el Informe N° 001-2014-CEPDAH/IPD, del 30 de junio de 2014, por haberse acreditado el incumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 6° y el numeral 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. El 27 de agosto de 2014, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 346-2014-P/IPD, solicitando la nulidad de la referida resolución; bajo los siguientes argumentos:

² Notificada a la impugnante el 6 de agosto de 2014.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

- (i) La sanción impuesta ha sido efectivizada seis (6) meses después de instaurado el procedimiento administrativo disciplinario, siendo el plazo irrazonable y excesivo.
 - (ii) Se ha vulnerado el principio de inmediatez.
 - (iii) Se ha vulnerado el debido procedimiento y la debida motivación.
 - (iv) Se ha vulnerado el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
7. Con Oficios N^{os} 121-2015-P/IPD, 166-2015-P/IPD, 228-2015-IPD/SG y 223-2015-IPD/SG, la Presidencia y Secretaría General 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 a la resolución impugnada.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023³, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N^o 29951⁴, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

³ 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”.

⁴ 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”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, 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 cuatro (4) materias antes indicadas, 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 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 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.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° 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.

Sobre el régimen disciplinario aplicable

13. De acuerdo a la información contenida en el expediente, se aprecia que la impugnante se encontraba bajo las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276; por lo que la Sala considera que son aplicables al presente caso el referido decreto legislativo y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otra disposición en la cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la Entidad.

⁵ 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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

De la aplicación del Código de Ética de la Función Pública a la impugnante

14. En cuanto a la aplicación subjetiva del Código de Ética de la Función Pública, conforme al numeral 4.1 de su artículo 4º se considera como “Servidor Público” o “Empleado Público” a “...*todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado...*”; asimismo, se indica que “...*no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto*”.
15. Asimismo, el referido Código establece en su artículo 2º que para efectos del mismo, se entiende la “Función Pública” como “...*toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos*”; es decir, para efectos de la aplicación de las disposiciones, entiéndase deberes, obligaciones y sanciones derivadas del Código de Ética de la Función Pública, el desempeño de la función pública constituye un requisito indispensable.
16. Es decir, para los efectos de aplicación del Código de Ética de la Función Pública se encuentran sujetos a sus disposiciones aquellas personas que presten servicios al Estado desempeñando actividades o funciones públicas en las entidades de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles jerárquicos, independientemente de su condición de nombrado, contratado, designado, de confianza o electo, así como del régimen jurídico de la entidad pública en la que se preste servicios o del régimen laboral o de contratación.
17. En el presente caso, conforme se aprecia de la documentación que obra en el expediente, la impugnante en el momento de la comisión de la infracción, se desempeñaba para la Entidad bajo el régimen establecido en el Decreto Legislativo N° 276. No obstante, las normas de dicho régimen no le fueron aplicadas en el procedimiento administrativo disciplinario, sino que únicamente se hizo mención a las disposiciones de la Ley N° 27815.
18. En tal sentido, esta Sala considera que la impugnante se encuentra bajo los alcances de las disposiciones del Código de Ética de la Función Pública, al estar bajo los supuestos de aplicación subjetiva de la referida norma, y que cuando en el transcurso del procedimiento se indica que éste es empleado público, dicha denominación se realiza al amparo de lo dispuesto en el numeral 4.1 del artículo 4º del Código de Ética de la Función Pública.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

Sobre la vulneración del principio de inmediatez

19. Uno de los argumentos de la impugnante esgrimidos en su recurso de apelación fue la vulneración del principio de inmediatez por parte de la Entidad, debido al prolongado lapso de tiempo que habría tardado la Entidad en instaurarle procedimiento administrativo y sancionarla.
20. Al respecto es preciso señalar que, según el fundamento jurídico 22 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC⁶, precedente de observancia obligatoria, la inmediatez es un principio complementario a la potestad disciplinaria estatal que se traduce en la necesidad de que las entidades conduzcan procesos administrativos disciplinarios estrictamente ceñidos a los principios de impulso de oficio, celeridad, simplicidad y uniformidad, en un proceso respetuoso de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo.
21. No obstante, como precisa el fundamento jurídico 21 de la misma Resolución de Sala Plena, que también tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, el principio de inmediatez se inserta como una pauta orientadora para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado empleador sobre los servidores y funcionarios sujetos al régimen de la carrera administrativa, por lo cual, no tiene como efecto jurídico necesario la condonación de la falta cometida por la inactividad de la entidad para imputar al trabajador infractor la comisión de una falta laboral y aplicar la sanción que corresponda.
22. Sin perjuicio de ello, en el presente caso se ha sancionado al impugnante bajo las normas contenidas en la Ley N° 27815, por lo que el procedimiento aplicable, así como el plazo de prescripción, son los establecidos en la referida norma.
23. Al respecto, en el artículo 17° del Reglamento de la Ley N° 27815, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, se establece que el plazo de prescripción de la acción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario es de tres (3) años contados desde la fecha en que la Comisión Permanente o Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios conoce de la comisión de la infracción, salvo que se trate de infracción continuadas, en cuyo caso el plazo de prescripción se contabilizará a partir de la fecha en que se cometió la última infracción, sin perjuicio del proceso civil o penal a que hubiere lugar.
24. De la revisión del expediente administrativo, se verifica que mediante Resolución N° 035-2014-P/IPD, del 7 de febrero de 2014, la Presidencia de la Entidad inició

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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

procedimiento administrativo disciplinario al impugnante y asimismo conformó una Comisión Especial de Procedimientos Disciplinarios Ad Hoc, que llevaría a cabo el proceso administrativo disciplinario.

25. En ese sentido, estando a que la Comisión Especial de Procedimientos Disciplinarios de la Entidad (Comisión Ad Hoc) fue constituida en la misma fecha en la que se le instauró procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, se advierte que la Entidad no se habría excedido del plazo previsto en el artículo 17º del Reglamento de la Ley Nº 27815, por lo cual en el presente caso no se habría configurado la prescripción de la acción disciplinaria.

De la comisión de la falta imputada a la impugnante

26. Mediante Resolución Nº 346-2014-P/IPD, del 5 de agosto de 2014, la Presidencia de la Entidad sancionó a la impugnante, por infringir el principio de idoneidad y el deber de responsabilidad establecidos en numeral 4 del artículo 6º y en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815, al no haber advertido el incumplimiento de los requisitos del señor de iniciales A.A.T.N. para ocupar el cargo de Director Nacional del Deporte de Afiliados por contravenir los instrumentos de gestión de la Entidad.
27. Sobre el particular, de los documentos que obran en el expediente, se advierte que mediante Resolución Nº 832-2011-P/IPD, del 27 de octubre de 2011, se designó al señor de iniciales A.A.T.N. en el cargo de confianza como Director Nacional del Deporte de Afiliados de la Entidad.
28. Por su parte, el literal b) del numeral 4 del Manual de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Nº 060-2008-P/IPD, establece como competencia de la Unidad de Personal *“Dirigir y supervisar el proceso de reclutamiento, selección y contratación de personal”*.
29. Al respecto, se advierte que la impugnante no efectuó un control interno adecuado del cumplimiento de la normatividad legal inherente a su competencia, al momento de efectuar el registro ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, del “Alta de Trabajador” realizado el 10 de noviembre de 2011, en cuyo formato se aprecia que la información consignada sobre los estudios del señor de iniciales A.A.T.N. no coincidía con los requisitos del perfil del cargo, previsto en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad y el Clasificador de Cargos, aprobado con Resolución Nº 021-2007-P/IPD.
30. En ese sentido, la impugnante se encontraba en la obligación de verificar el cumplimiento del perfil profesional del señor de iniciales A.A.T.N., toda vez que



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

dicha omisión causó que se siga ocupando un cargo funcional cuyos requisitos para acceder al mismo, resultaban incompatibles con su perfil profesional; incidiendo en las actuaciones administrativas posteriores efectuadas por la Entidad al mantener en error a los demás órganos que intervinieron en el proceso de designación, puesta a disposición de cargos, evaluación de metas y posterior designación de los funcionarios que aprobaron la citada evaluación.

31. Ahora bien, el principio de idoneidad con el que todo servidor público debe actuar, regulado en el numeral 4 del artículo 6º de la Ley N° 27815, debe ser entendido como la aptitud técnica, legal y moral, siendo ésta condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.
32. Asimismo, de acuerdo al deber de responsabilidad contemplado en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley N° 27815, todo servidor debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. Además, la citada norma señala que ante situaciones extraordinarias, el servidor puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten, siendo que todo servidor debe respetar los derechos de los administrados establecidos en el artículo 55º de la Ley N° 27444.
33. Por estas consideraciones, esta Sala considera que el no haber advertido el incumplimiento de los requisitos del señor de iniciales A.A.T.N. para ocupar el cargo de Director Nacional del Deporte de Afiliados por contravenir los instrumentos de gestión de la Entidad denota la omisión al hecho de demostrar aptitud técnica y legal en cada una de las funciones que tenía a su cargo la impugnante en calidad de Jefa de la Unidad de Personal, y de desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública; aspectos que distan de la calidad que debía mostrar la impugnante ante la situación descrita, lo cual contraviene el principio de idoneidad, y el deber de responsabilidad que debió observar en el desempeño de sus funciones.

Sobre los principios de debido procedimiento y debida motivación

34. 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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

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.(...)⁷.

35. En el mismo sentido, 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) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (...)”⁸.
36. Por su parte la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento⁹, por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada.
37. 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...”¹⁰; 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

⁷ Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA

⁸ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

⁹ Ley N° 27444- Ley de Procedimiento Administrativo General

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2 **Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

¹⁰ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

podieran 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”¹¹.

38. Del mismo modo, el referido colegiado ha manifestado que “(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra” [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]¹².
39. Finalmente, respecto al ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria, debe decirse que el Tribunal Constitucional también ha emitido pronunciamiento señalando que “... está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman”¹³.
40. En este sentido, existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido procedimiento.
41. 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 N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁴, señalan que sólo por

¹¹ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

¹² Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

¹³ Fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/TC.

¹⁴ **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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

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

42. 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 aplicable¹⁵.
43. 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 en una determinada disposición legal”*¹⁶.
44. En consecuencia, por el principio de tipicidad, el cual constituye un límite a la potestad sancionadora, se debe precisar cuál es la conducta que se considera como falta administrativa, disciplinaria o penal. En ese sentido, 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. Asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
45. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, ha señalado que la debida motivación forma parte del contenido esencial del debido procedimiento administrativo en los siguientes términos:

“El derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución (...) es una garantía que, si bien tiene su ámbito natural en sede

¹⁵ VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo, “La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador”. *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*, Lima: 2009, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p. 403.

¹⁶ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

*judicial, también es aplicable en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionatorios. En ese sentido, el debido proceso -y los derechos que lo conforman, p. ej. el derecho de defensa y la debida motivación de las resoluciones administrativas- resultan aplicables al interior de la actividad institucional de cualquier persona jurídica. (...)*¹⁷.

46. Por consiguiente, la debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo¹⁸ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública¹⁹; por lo que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico²⁰, tal como se desprende del numeral 4 del artículo 3º y del numeral 1 del artículo 6º de la Ley Nº 27444.
47. Por su parte, el numeral 5.4 del Artículo 5º de la Ley Nº 27444²¹ establece que el contenido del acto administrativo deberá comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados. Al respecto, la administración debe pronunciarse no solo sobre lo planteado en la petición inicial, sino también sobre otros aspectos que hayan surgido durante la tramitación del expediente²²; asimismo, contraviene al ordenamiento que la instancia decisoria no se pronuncie sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento²³.

¹⁷Fundamento 3 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 5514-2005-PA/TC.

¹⁸Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.**- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.(...)”.

¹⁹MORÓN URBINA, Juan, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, Octava Edición. 2009, p. 157.

²⁰Ley 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. (...)”.

²¹Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 5º.- Objeto o contenido del acto administrativo (...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor”.

²²MORÓN URBINA, Juan Carlos, *“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”*. Novena Edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2011, p. 152.

²³Ibidem.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

48. El incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la carencia absoluta de motivación y la existencia de una motivación insuficiente o parcial. En el segundo caso, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14º de la Ley Nº 27444²⁴. En el primero, al no encontrarse dentro del supuesto de conservación antes indicado, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del Artículo 10º de la misma Ley²⁵. Corresponde, entonces, determinar en cuál de las categorías reseñadas se encuadra la motivación que sustenta el acto administrativo impugnado.

49. Al respecto, es necesario considerar que la exigencia de motivación de las resoluciones administrativas ha sido materia de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, que ha precisado su finalidad esencial del siguiente modo:

*"La motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación"*²⁶.

Con relación a ello, el Tribunal Constitucional precisa que, aunque la motivación del acto administrativo "puede generarse previamente a la decisión -mediante los informes o dictámenes correspondientes- o concurrente con la resolución, esto es, puede elaborarse simultáneamente con la decisión", deberá quedar de todos modos consignada en la resolución a través de la "incorporación expresa", de las razones de la entidad que aplica la sanción o de la "aceptación íntegra y exclusiva" de dictámenes o informes previos emitidos por sus instancias consultivas²⁷.

50. En el presente caso, mediante Resolución Nº 035-2014-P/IPD, del 7 de febrero de 2014, en mérito a lo señalado en el Informe Nº 79-2014-UP/OGA-IPD y al Informe

²⁴ Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 14º.- Conservación del acto

14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2. Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes: (...)

14.2.2. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial; (...)"

²⁵ Ley Nº 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.

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; (...)"

²⁶ Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 4289-2004-AA/TC.

²⁷ Todas las referencias al Fundamento 10 de la Sentencia recaída en el Expediente Nº 4289-2004-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

Nº 005-2013-2-0217 “ Examen Especial a las subvenciones otorgadas por el IPD” Periodo 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2012, emitido por el Órgano de Control Institucional de la Entidad, los cuales fueron notificados conjuntamente con la citada resolución, se instauró procedimiento administrativo disciplinario contra la impugnante, por presuntamente haber incumplido lo previsto en el numeral 4 del artículo 6º y en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815.

51. Asimismo, luego que la Entidad analizara lo descargos presentados por la impugnante el 21 de febrero de 2014, con Resolución Nº 346-2014-P/IPD, del 5 de agosto de 2014, sustentado en el Informe Nº 001-2014-CEPDAH/IPD, del 30 de junio de 2014, que fuera notificado conjuntamente con la citada resolución, se le impuso la sanción amonestación escrita por haberse acreditado que incumplió con lo previsto en el numeral 4 del artículo 6º y en el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815.
52. La impugnante alega que se ha vulnerado el principio de debida motivación y debido procedimiento.
53. Al respecto, se advierte que no se han vulnerado los principios de debida motivación y debido procedimiento, puesto que la Entidad ha identificado los hechos y ha realizado las imputaciones de acuerdo a los mismos, motivando su decisión de imponerle la sanción sobre la base de la documentación analizada en el procedimiento y a lo señalado por ésta en su escrito de descargos, conforme se aprecia en los antecedentes de la presente resolución. Por lo tanto, lo que argumenta la impugnante no tiene sustento legal alguno.

Respecto a la sanción impuesta

54. En el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, ésta ha señalado que se ha vulnerado el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
55. En tal sentido, esta Sala considera pertinente precisar que los principios de proporcionalidad y razonabilidad se encuentran establecidos en el artículo 200º de la Constitución Política del Perú, habiendo el Tribunal Constitucional señalado que “... el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación ...”.
56. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia en la actuación de la administración



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

pública, "... debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las persona".²⁸

57. En concordancia con lo señalado en el numeral anterior, Blancas Bustamante, citando a Vásquez Vialard, refiere que: "no basta tomar solo en cuenta el hecho que dio fundamento a la decisión; debe juzgarse su gravedad en función del contexto (cargo desempeñado por el trabajador, antecedentes laborales, currículum laboral, etc)".²⁹
58. De modo que, el principio de razonabilidad y proporcionalidad constituye un límite a la potestad sancionadora del empleador, que garantiza que la medida disciplinaria impuesta guarde correspondencia con los hechos. Lo que implica que la Entidad, luego que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada, deba elegir la sanción a imponer valorando elementos como la gravedad de la falta, los antecedentes del trabajador, el cargo desempeñado u otros, de modo que la sanción resulte menos gravosa para la impugnante.
59. Bajo este contexto, se puede apreciar que la Entidad, después de comprobar la responsabilidad de la impugnante, y verificar que su conducta evidenciaba el incumplimiento de lo previsto en el numeral 4 del artículo 6º y el numeral 6 del artículo 7º de la Ley Nº 27815; determinó válidamente la aplicación la sanción de amonestación escrita.
60. Asimismo, cabe señalar que la Entidad impuso la citada sanción puesto que se consideró también que el perfil profesional del señor de iniciales A.A.T.N. cumplía a la fecha, de manera cabal los requisitos establecidos en el Clasificador de Cargos y en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad, actualmente vigentes, como consecuencia de la modificación efectuada mediante Resolución Nº 341-2013-P/IPD, del 13 de agosto de 2013; señalando además que si bien la referida modificación no tendría eficacia anticipada, no es menos cierto que ello constituye una circunstancia atenuante de responsabilidad en los hechos por parte de la impugnante.

²⁸Fundamento 11 contenido en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2192-2004-AA /TC.

²⁹Blancas Bustamante, Carlos. "El despido en el derecho laboral Peruano". 2da. Ed., Ara Editores, Lima, 2006, p. 230.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

61. Por tal motivo, esta Sala concluye que la Entidad no ha vulnerado el principio de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer la sanción de amonestación escrita a la impugnante, toda vez que la conducta en la que incurrió ésta implicaba el incumplimiento de las normas con las cuales se le sancionó.
62. Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que debe declararse infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, al haberse acreditado la comisión de las faltas imputadas.

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 INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora YRIS VENTURA LEGUA FIGUEROA contra la Resolución Nº 346-2014-P/IPD, del 5 de agosto de 2014, emitida por la Presidencia del INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE; por lo que se CONFIRMA la citada resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la señora YRIS VENTURA LEGUA FIGUEROA y al INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, para su cumplimiento y fines pertinentes.

TERCERO.- Devolver el expediente al INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE.

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

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