



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

RESOLUCIÓN N° 02181 -2015-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 2029-2015-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : DANIEL ANGEL ALAMA MENA
ENTIDAD : SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA
REGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
DESTITUCIÓN

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 0002-2015-MINAGRI-SENASA-OAD-UGRH, del 21 de abril de 2015 y la Resolución Jefatural N° 0160-2015-MINAGRI-SENASA, del 19 de junio de 2015, emitidas por la Dirección de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos y la Jefatura del Servicio Nacional de Sanidad Agraria, respectivamente, al haberse vulnerado los principios de legalidad e irretroactividad.*

Lima, 3 de diciembre de 2015

ANTECEDENTES

1. El 24 de febrero de 2015, la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA, en adelante la Entidad, remitió a la Dirección de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos de la misma el Informe N° 0020-2015-MINAGRI-SENASA-STPAD-JMIRANDA¹ donde da cuenta de una serie de conductas realizadas por el señor DANIEL ANGEL ALAMA MENA, en adelante el impugnante, que constituirían incumplimientos al Reglamento Interno de Trabajo por lo que recomienda el inicio del procedimiento sancionador y opinando que la sanción sea la de destitución.
2. Mediante Resolución Directoral N° 0002-2015-MINAGRI-SENASA-OAD-UGRH² del 21 de abril de 2015, la Dirección de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por haber simulado y pretendido hacer creer que se mantenía en su puesto de trabajo dentro de su horario laboral cuando en realidad se encontraba viajando de Lima a Huaraz o viceversa, tal como se evidenció al contrastar sus Tarjetas de Control de Asistencia y Fichas de Control de Asistencia con la Relación

¹ En dicho Informe se incluye los siguientes documentos sustentatorios:

- Descanso médico
- Fichas de control de Asistencia de SENASA de los años 2013 y 2014
- Manifestación del señor Daniel Alama Mena
- Manifestación del Jefe del Área de Gestión de la Dirección Ejecutiva SENASA-Ancash
- Carta s/n remitida por la Empresa de transporte Oltursa mediante la cual adjunta la relación de ventas de pasajes a favor del señor Daniel Alama Mena.

² Notificada al impugnante el 23 de abril de 2015



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

de Ventas de Pasajes de la Empresa de Transportes Oltursa, hechos que se detallan de manera específica en el siguiente cuadro:

Fecha	Registro de asistencia SENASA – Ancash		Información Empresa Transportes Oltursa	
	Ingreso	Salida	Hora	Tramo de viaje
18/02/2013	07:51 horas	19:02 horas	22:15 horas	Lima – Huaraz
15/02/2013	07:45 horas	19:14 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
01/04/2013	07:43 horas	19:02 horas	22:15 horas	Lima – Huaraz
12/04/2013	07:45 horas	12:15 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
07/06/2013	07:43 horas	18:59 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
10/06/2013	07:54 horas	19:06 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
01/07/2013	07:53 horas	19:17 horas	22:15 horas	Lima – Huaraz
26/07/2013	07:43 horas	17:56 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
06/08/2013	07:46 horas	19:04 horas	12:15 horas	Lima – Huaraz
23/08/2013	07:45 horas	17:13 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
09/09/2013	07:40 horas	19:05 horas	22:15 horas	Lima – Huaraz
13/09/2013	07:42 horas	19:08 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
20/09/2013	07:44 horas	19:18 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
25/10/2013	07:38 horas	18:27 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
27/12/2013	07:52 horas	17:39 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
10/01/2014	07:43 horas	19:05 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
31/01/2014	07:41 horas	19:44 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
21/03/2014	07:39 horas	18:53 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
28/03/2014	07:31 horas	17:51 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
04/04/2014	07:35 horas	19:17 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
11/04/2014	07:54 horas	19:31 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
25/04/2014	07:38 horas	18:39 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
02/05/2014	07:38 horas	18:04 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
16/05/2014	07:39 horas	17:54 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
30/05/2014	07:37 horas	18:22 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
06/06/2014	07:39 horas	17:33 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
16/06/2014	07:38 horas	18:45 horas	23:15 horas	Lima – Huaraz
20/06/2014	07:31 horas	18:53 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
23/06/2014	07:29 horas	19:10 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
11/07/2014	07:39 horas	18:46 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
18/07/2014	07:54 horas	18:55 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
29/08/2014	07:21 horas	17:39 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
26/09/2014	07:32 horas	18:54 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
17/10/2014	07:53 horas	19:21 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima
24/10/2014	07:19 horas	19:39 horas	12:15 horas	Huaraz – Lima

En ese sentido, se le imputó al impugnante el haber incumplido las obligaciones y prohibiciones contenidas en el literal a) del artículo 39º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil³, en los literales e) y g) del artículo 156º y en el literal d) del

³ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

Artículo 39º.- Obligaciones de los servidores civiles

a) Cumplir leal y diligentemente los deberes y funciones que impone el servicio público



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

artículo 157º del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁴, configurándose la falta tipificada en el literal n) del artículo 85º de la Ley N° 30057⁵. Asimismo se señala que concurrirían las condiciones agravantes señaladas en los literales c), f) y h) del artículo 87º de la Ley N° 30057⁶, por lo que la falta se puede considerar como muy grave correspondiendo aplicar la sanción de destitución.

3. El 30 de abril de 2015, el impugnante presentó sus descargos, manifestando lo siguiente:
- (i) El proceso administrativo disciplinario ha sido instaurado con vulneración a las garantías del debido proceso por utilizar pruebas ilícitamente obtenidas – reporte que brinda la Empresa de Transporte – que está declarado por la Constitución del Perú como prueba prohibida por ser documentos privados abiertos sin la existencia de un mandato judicial.
 - (ii) Existe usurpación de funciones del Director General de la Oficina de Administración del SENASA – Ancash, pues fue el quien suscribió la Carta enviada a la Empresa de Transportes para requerir la información, siendo que le corresponde al Secretario Técnico de los órganos instructores del

⁴ **Reglamento General de la Ley N° 30057 – Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

“Artículo 156º.- Obligaciones del servidor

Adicionalmente a las obligaciones establecidas en el artículo 139º de la Ley, el servidor civil tiene las siguientes obligaciones:

(...)

e) Cumplir personalmente con sus funciones en jornada de servicio.

(...)-

g) Desarrollar sus funciones con responsabilidad, a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. Ante situaciones extraordinarias, el servidor civil puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su puesto, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten en la Entidad. (...)”.

⁵ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 85º.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

n) El incumplimiento injustificado del horario y la jornada de trabajo. (...)”.

⁶ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 87º.- Determinación de la sanción a las faltas

La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes:

(...)

c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente. (...).

f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas. (...).

h) La continuidad en la comisión de la falta. (...)”.



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

procedimiento administrativo disciplinario suscribir los requerimientos de información de acuerdo al literal e) del numeral 8.2 del artículo 8º de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

- (iii) Sobre la cuestión de fondo, el impugnante considera que no está sujeto a la jornada máxima de trabajo por su condición de Director Ejecutivo del SENASA – Ancash.
4. Con Informe N° 0036-2015-MINAGRI-SENASA-OAD-UGRH-EHUAMAN, del 29 de mayo de 2015, la Dirección de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos de la Entidad recomendó a la Jefatura de la misma, aplicar la sanción de destitución al impugnante, en virtud a la gravedad de la falta.
5. Mediante Resolución Jefatural N° 0160-2015-MINAGRI-SENASA, del 19 de junio de 2015⁷, la Jefatura de la Entidad resolvió imponer al impugnante la sanción de destitución, al encontrarse acreditado que habría incumplido las obligaciones y prohibiciones señaladas en literal a) del artículo 39º de la Ley N° 30057, en los literales e) y g) del artículo 156º y en el literal a) del artículo 157º del Reglamento General de la Ley N° 30057, lo que constituiría la falta tipificada en el literal n) del artículo 85º de la Ley N° 30057. Asimismo se señala que habrían concurrido las condiciones agravantes señaladas en los literales a), c), f) y h) del artículo 87º de la Ley N° 30057⁸.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. El 8 de julio de 2015, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 0160-2015-MINAGRI-SENASA, solicitando la nulidad de la referida resolución, bajo los siguientes argumentos:
- (i) La investigación previa fue realizada por personas distintas a la Secretaría Técnica
 - (ii) La sanción se sustenta en pruebas prohibidas
 - (iii) Durante todo el procedimiento administrativo disciplinario se han aplicado las normas sustantivas contenidas en la Ley N° 30057 la cual no corresponde.
 - (iv) Se debieron aplicar en el procedimiento administrativo disciplinario las normas contenidas en el Decreto Legislativo N° 728.

⁷ Notificado al impugnante el 23 de junio de 2015 mediante Carta N° 0021-2015-MINAGRI-SENASA-DEANC-AG.

⁸ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

“Artículo 87º.- Determinación de la sanción a las faltas

La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes:

a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.
(...)”



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

- (v) La instrucción la realizó un funcionario incompetente como es el Jefe de Recursos Humanos cuando debió ser una comisión compuesta por dos funcionarios de rango equivalente pertenecientes al sector y el Jefe de Recursos Humanos.
 - (vi) El personal de dirección y trabajadores de confianza no están sujetos a la jornada máxima de trabajo.
 - (vii) La Empresa de Transportes remite una relación de pasajes adquiridos. Uno puede comprar los pasajes y no viajar.
7. Con escritos presentados el 3 de abril de 2012 y el 11 de marzo de 2014, el impugnante solicitó al Tribunal la realización de una audiencia especial, a fin de informar oralmente sobre los argumentos expuestos en su recurso de apelación.
8. Con Oficio N° 0323-2015-MINAGRI-SENASA de fecha 14 de julio de 2015 la Jefatura de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

ANÁLISISDe la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁹, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951¹⁰, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se

⁹ 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.

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".

¹⁰ 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".



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

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.

10. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC¹¹, 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.
11. 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.
12. 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.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.
13. 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.

¹¹ 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”

Del régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado por la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

14. Mediante la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”, se aprobó un nuevo régimen del servicio civil para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y aquellas que se encuentran encargadas de su gestión, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, así como prestar efectivamente servicios de calidad a la ciudadanía, promoviendo además el desarrollo de las personas que lo integran.
15. Al respecto, en el Título V de la citada Ley, se establecieron las disposiciones que regularían el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador, las mismas que conforme a lo dispuesto por la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil¹², serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia¹³.
16. Es así que, el 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria¹⁴ se

¹² Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17° y 18° de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)”.

¹³ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17° y 18° de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)”.

¹⁴ Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

“UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario

El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento.

Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley 30057 se regirán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.



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

estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de su publicación, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014.

17. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultan aplicables las disposiciones establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, entre los que se encontraban comprendidos aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90^o del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil¹⁵.
18. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-SERVIR-PE¹⁶, se efectuó diversas precisiones respecto al régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, señalando en su numeral 4.1¹⁷ que

¹⁵ Reglamento General de la Ley N^o 30057, aprobado por el Decreto Supremo N^o 040-2014-PCM
“Artículo 90^o.- Ámbito de Aplicación

Las disposiciones de este Título se aplican a los siguientes servidores civiles:

- a) Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- b) Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
- c) Los directivos públicos;
- d) Los servidores civiles de carrera;
- e) Los servidores de actividades complementarias y
- f) Los servidores de confianza.

Los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del presente Título. Su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso”.

¹⁶ Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-SERVIR-PE

“4. ÁMBITO

4.1 La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N^o 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)”.

¹⁷ Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-SERVIR-PE

“4. ÁMBITO



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

dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728, 1057 y Ley N^o 30057.

19. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultan aplicables las normas previstas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728 y 1057.
20. Por su parte, respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario, en el numeral 6 de la Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC, se estableció cuales debían ser las normas que resultaban aplicables atendiendo al momento de la instauración del procedimiento administrativo, para lo cual se especificó los siguientes supuestos:
 - (i) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados antes del 14 de septiembre de 2014, se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al procedimiento.
 - (ii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
 - (iii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.
 - (iv) Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, el procedimiento se regiría por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

Respecto a las reglas procedimentales y sustantivas de la responsabilidad disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva N^o 02-2015-

4.1 La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N^o 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

SERVIR/GPGSC¹⁸, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

- (i) Reglas procedimentales: Autoridades competentes, etapas y fases del procedimiento administrativo, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción.
 - (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.
21. En ese sentido, se debe concluir que a partir del 14 de septiembre de 2014 las entidades públicas con trabajadores sujetos a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057 deben aplicar las disposiciones, sobre materia disciplinaria, establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.

De la observancia del debido procedimiento administrativo y el principio de legalidad

22. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho¹⁹.

¹⁸ Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE

“7. REGLAS PROCEDIMENTALES Y REGLAS SUSTANTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Se considera como normas procedimentales y sustantivas, para efectos de los dispuesto en el numeral 6 de la presente directiva, las siguientes:

7.1 Reglas procedimentales:

- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.
- Etapas y fases del procedimiento administrativo disciplinario y plazos para la realización de actos procedimentales.
- Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.
- Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.
- Medidas cautelares.
- Plazos de prescripción.

7.2 Reglas sustantivas:

- Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores.
- Las faltas.
- Las sanciones: tipos, determinación graduación y eximentes”.

¹⁹ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General
“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

23. 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"*²⁰.
24. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²¹ establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el principio de legalidad, según el cual, *"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"*.
25. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad²², en aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública sólo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública, sólo puede hacer lo que la ley expresamente les permita.

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. (...)"

²⁰ RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.

²¹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

"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".

²² Constitución Política del Perú de 1993

"Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)

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



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

26. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que éste se desdobra en tres elementos esenciales e insolubles: “(...) *la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en la forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional*”²³.
27. En ese sentido, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto del interés, obligación o derecho de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1º de la Ley N° 27444²⁴
28. Respecto de los requisitos de validez de un acto administrativo, en el artículo 3º de la Ley N° 27444²⁵ se ha establecido que el acto administrativo debe expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos; así como su contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

²³ Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.

²⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (...)”.

²⁵ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.



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

29. Asimismo, para que un acto administrativo sea válido, debe ser emitido cumpliendo con el procedimiento regular, es decir, antes de su emisión, dicho acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
30. Sobre este último, Morón Urbina precisa que: *“En el Derecho Administrativo, la existencia del procedimiento no solo busca proteger la certeza de la administración, sino que sirve de garantía a los derechos de los administrados y a los intereses públicos (orden, legalidad, etc.)”*²⁶
31. En ese sentido, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.

Sobre el recurso de apelación interpuesto por el impugnante

32. En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 0002-2015-MINAGRI-SENASA-OAD-UGRH, del 21 de abril de 2015 y de la Resolución Jefatural N° 0160-2015-MINAGRI-SENASA, del 19 de junio de 2015, se aprecia que se imputó responsabilidad al impugnante por haber incumplido las obligaciones y prohibiciones señaladas en literal a) del artículo 39° de la Ley N° 30057, en los literales e) y g) del artículo 156° y en el literal a) del artículo 157° del Reglamento General de la Ley N° 30057, lo que constituiría la falta tipificada en el literal n) del artículo 85° de la Ley N° 30057, no obstante, al momento en que ocurrieron los hechos (2013 – 2014) aún no se encontraba vigente la Ley N° 30057.
33. Sobre el particular, es conveniente precisar que de los 35 hechos identificados los cuales se encuentran detallados en el numeral 2 de la presente resolución, sólo 3 de ellos que se llevaron a cabo los días 26 de setiembre de 2014, 17 de octubre de 2014 y 24 de octubre de 2014, son posteriores al 14 de setiembre de 2014, fecha de entrada en vigencia del Reglamento de la Ley N° 30057.
34. En ese sentido, al haberse instaurado al impugnante el procedimiento administrativo disciplinario después del 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha correspondía se apliquen las normas procedimentales previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General y las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos, es decir las previstas en el Decreto Legislativo N° 728.

²⁶ Ibid, p. 152.



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

35. Por lo expuesto, esta Sala considera que en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y, consecuentemente, el debido procedimiento administrativo, siendo que se ha inobservado el ordenamiento jurídico vigente y el procedimiento regular previsto en la Ley N° 30057 y su Reglamento General para sancionar al impugnante, incurriéndose en una causal de nulidad de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444²⁷.
36. Por lo tanto, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, la Entidad debe aplicar las normas procedimentales contenidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General del régimen disciplinario y sancionador y las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos, conforme se encuentra especificado en los numerales 6 y 7 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.
37. Estando a lo señalado, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del principio de legalidad en el procedimiento administrativo disciplinario seguido al impugnante, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación sometido a conocimiento.
38. Finalmente, al margen de las consideraciones expuestas, esta Sala recomienda a la Entidad adecuar sus normas internas a las disposiciones sobre régimen disciplinario establecidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, con la finalidad de evitar incongruencias normativas que pudieran repercutir en la validez de los actos emitidos en el ejercicio de su facultad disciplinaria.

Sobre la Audiencia Especial

39. En virtud del artículo 21° del Reglamento del Tribunal, las Salas pueden disponer la realización de una Audiencia Especial, de oficio o a pedido de parte, a fin de que quien lo solicite haga uso de la palabra para sustentar su derecho y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos.
40. En el presente caso, el impugnante solicitó audiencia especial; sin embargo, en opinión de esta Sala, y atendiendo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 163° de la Ley N° 27444, tal solicitud resulta innecesaria considerando la evidencia de los hechos antes expuestos.

²⁷ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 10°.- 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. (...)”.



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

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 0002-2015-MINAGRI-SENASA-OAD-UGRH, del 21 de abril de 2015 y la Resolución Jefatural N° 0160-2015-MINAGRI-SENASA, del 19 de junio de 2015, emitidas por la Dirección de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos y la Jefatura del SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA, respectivamente; al haberse vulnerado los principios de legalidad e irretroactividad.


SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Resolución Directoral N° 0002-2015-MINAGRI-SENASA-OAD-UGRH, del 21 de abril de 2015, para lo cual el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD deberá tener en cuenta al momento calificar la conducta del señor DANIEL ANGEL ALAMA MENA, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor DANIEL ANGEL ALAMA MENA y al SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, para su cumplimiento y fines pertinentes.


CUARTO.- Devolver el expediente al SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, debiendo la Entidad aplicar lo señalado en el artículo 11º de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

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

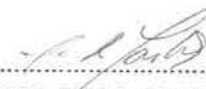
Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL