

**ORGANISMOS TECNICOS  
ESPECIALIZADOS**

**AUTORIDAD NACIONAL  
DEL SERVICIO CIVIL**

**Establecen precedentes administrativos de observancia obligatoria relativos a la aplicación del principio del debido procedimiento administrativo en los procedimientos disciplinarios seguidos por las entidades empleadoras al personal a su servicio y el derecho de defensa en el marco del régimen laboral del D. Leg. N° 276 y su Reglamento aprobado por D.S. N° 005-90-PCM**

TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA  
N° 001-2012-SERVIR/TSC

ASUNTO : APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS SEGUIDOS POR LAS ENTIDADES EMPLEADORAS AL PERSONAL A SU SERVICIO Y EL DERECHO DE DEFENSA EN EL MARCO DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 Y SU REGLAMENTO APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 005-90-PCM.

Lima, 15 de mayo de 2012

Los Vocales integrantes de la Primera y Segunda Salas del Tribunal del Servicio Civil, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 4° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM<sup>1</sup>, emiten el siguiente:

**ACUERDO PLENARIO**

**I. ANTECEDENTES**

1. El Tribunal del Servicio Civil como última instancia administrativa, viene conociendo una considerable cantidad de expedientes administrativos originados en recursos de apelación interpuestos por el personal al servicio del Estado sujeto al régimen laboral dispuesto por el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, en los cuales se advierte la vulneración del debido procedimiento administrativo por parte de las entidades estatales empleadoras en perjuicio de los administrados impugnantes.

2. La revisión de los mencionados expedientes administrativos permite apreciar que las entidades empleadoras en el ejercicio de sus potestades disciplinarias, al momento de emitir sus pronunciamientos en primera instancia, vienen vulnerando los derechos contenidos en el principio del debido procedimiento administrativo que, conforme a lo dispuesto por el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, son el derecho a exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>2</sup>.

3. Dentro de ese marco, se advierte la necesidad de establecer directrices precisas que garanticen la uniformidad de los pronunciamientos de las entidades estatales en primera instancia administrativa, respecto de la aplicación del principio del debido procedimiento

administrativo, a efectos de garantizar a su vez los principios de: igualdad ante la ley, seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y buena administración, que constituyen el fundamento principal de la emisión de precedentes de observancia obligatoria.

4. Acorde a ello, en uso de la potestad de la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil de emitir precedentes administrativos de observancia obligatoria, con los efectos y alcances precisados en los Fundamentos Sexto y Décimo del Acuerdo Plenario aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>3</sup>, se adopta el presente Acuerdo Plenario con la finalidad de incorporar con la debida amplitud los fundamentos jurídicos necesarios para establecer un conjunto de directrices resolutorias cuya observancia y aplicación resulte obligatoria a las entidades antes referidas.

5. Como resultado del debate y deliberación, y en virtud de la votación efectuada, por unanimidad, se emite el presente Acuerdo Plenario.

**II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**§ 1. Del contenido del principio de debido procedimiento administrativo**

6. El principio del debido procedimiento administrativo constituye una proyección del derecho al debido proceso en sede administrativa, en virtud del cual se pretende garantizar un procedimiento ajustado a derecho en beneficio de los administrados y a su vez controlar el

1 Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM

\*Artículo 4.- Conformación

El Tribunal está conformado por el Presidente del Tribunal, por los vocales de todas las Salas, la Secretaría Técnica y las Salas que apruebe el Consejo. Las funciones de las Salas y la Secretaría Técnica se encuentran desarrolladas en el Reglamento de Organización de Funciones de SERVIR.

El Presidente del Tribunal y los vocales de todas las salas son designados y removidos por el Consejo de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1023.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria. Dichos pronunciamientos deberán ser adoptados por no menos del cincuenta por ciento más uno del total de los vocales del Tribunal<sup>1</sup>.

2 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>2</sup>.

3 Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC, emitida por los Vocales Titulares y Alternos integrantes de la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil, de fecha 10 de agosto de 2010.

\*6. El carácter vinculante de los precedentes administrativos no impide que éstos puedan ser modificados por el mismo órgano que los emitió cuando se determina que parten de una interpretación normativa que no es correcta o es contraria al interés general, tal como lo preceptúa el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444. (...)

10. En el caso del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria para todos los componentes que lo integran corre a cargo del órgano colegiado administrativo denominado Tribunal del Servicio Civil, el mismo que en el ejercicio de sus competencias conoce y resuelve, en última instancia administrativa, las controversias individuales suscitadas al interior de dicho Sistema; de acuerdo con lo previsto en el Artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>3</sup>.

adecuado ejercicio de las potestades propias de la administración durante el procedimiento.

En efecto, el debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es "un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos"<sup>4</sup>.

Esto se corrobora con lo resuelto por el Tribunal Constitucional del Perú, en adelante el TC<sup>5</sup>, del modo siguiente:

"(...) el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales.

Así, por ejemplo, hemos subrayado que su respeto y protección, además del ámbito estrictamente judicial, debe observarse en todos los procesos o procedimientos en los que se diluciden los derechos e intereses de las personas, sean estas personas jurídicas de derecho privado, órganos y tribunales administrativos, Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, Consejo Nacional de la Magistratura, Congreso de la República (en materia de juicio político y antejuicio constitucional), tribunales arbitrales, etc".

Por citar un ejemplo adicional, en la STC 4289-2004-AA/TC<sup>6</sup>, este Colegiado sostuvo con relación a la extensión del debido proceso lo siguiente:

"El debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto -por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución." (Resaltado agregado)

7. Ahora bien, con la finalidad de detallar el contenido del debido procedimiento administrativo, es necesario desarrollar el contenido del derecho al debido proceso, para lo cual debe señalarse que el máximo intérprete de la Constitución<sup>7</sup>, en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado al respecto, de la forma siguiente:

"Hemos señalado, igualmente, que dicho derecho comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal y que, en ese sentido, se trata de un derecho, por así decirlo, "contínente". En efecto, su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.

Sin embargo, esta vocación expansiva del derecho al debido proceso no significa que todos los derechos que lo conforman se extiendan, tout court, a todos los procesos o procedimientos a los que antes se ha hecho referencia.

Existen determinados derechos que pertenecen al debido proceso, por ejemplo, que no necesariamente forman parte del debido proceso en los procedimientos ante personas jurídicas de derecho privado, como puede ser el caso de la pluralidad de la instancia. Incluso en un mismo ámbito, como puede ser el debido proceso judicial, los derechos que lo conforman varían, según se trate de un proceso penal o de uno civil. Si en el primero, un derecho que integra el debido proceso es el derecho a que no se aplique la ley penal por analogía; en cambio,

no sucede lo mismo en el proceso civil, donde el juez no puede excusarse de poner fin a la controversia so pretexto de la inexistencia de una norma jurídica positiva".

8. Acorde a ello y de conformidad con lo señalado por la doctrina<sup>8</sup>, así como con la jurisprudencia del TC<sup>9</sup>, el conjunto de derechos que integran el "derecho contínente" denominado derecho al debido proceso, son, entre otros, los siguientes:

- (i) Derecho a la presunción de inocencia.
- (ii) Derecho a la información del estado del proceso.
- (iii) Derecho a la defensa.
- (iv) Derecho a un proceso público.
- (v) Derecho a la libertad probatoria.
- (vi) Derecho a la debida motivación de las sentencias o resoluciones.
- (vii) Derecho a la cosa juzgada.
- (viii) Derecho a la tutela jurisdiccional<sup>10</sup>.

9. En el ámbito del procedimiento administrativo, como ya se señaló en el numeral 2 de la presente resolución, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, dispone que el debido procedimiento administrativo comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

10. Se advierte entonces que el principio del debido procedimiento, en realidad configura no sólo un principio inherente a todo procedimiento administrativo, sino que se trata de un derecho de los administrados que engloba a su vez hasta tres derechos, los cuales se individualizan de la siguiente forma:

- (i) Derecho a exponer sus argumentos.
- (ii) Derecho a ofrecer y producir pruebas.
- (iii) Derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

11. Cada uno de estos derechos también han sido desagregados por la doctrina<sup>11</sup> en varios otros derechos

4 Bustamante Alarcón, Reynaldo. "El derecho a probar como elemento esencial de un proceso justo". Lima, ARA Editores, 2001. p. 47-48.

5 Sentencia recaída en el Expediente N° 07289-2005-AA. Fundamento Cuarto.

6 Otro ejemplo de ello lo podemos encontrar en la STC 003-2004-AI/TC, en la que el Tribunal sostiene:

"Es doctrina consolidada de este Colegiado que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, "judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa". 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."

7 Sentencia recaída en el Expediente N° 07289-2005-AA. Fundamento Quinto.

8 Véase: LANDAARROYO, César, "Derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional." En DIKE Portal de Información y Opinión Legal de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En: <http://dike.pucp.edu.pe>

9 Al respecto, el TC se ha pronunciado sobre el derecho al debido procedimiento, entre otras, en las siguientes sentencias:

- Sentencia recaída en el Expediente N° 3075-2006-PA/TC. Fundamento Cuarto.

- Sentencia recaída en el Expediente N° 1014-2007-PHC/TC. Fundamento Sexto.

10 Debe precisarse que el derecho a la tutela jurisdiccional también contiene distintos derechos tales como el derecho al juez natural, a la unidad judicial, al carácter judicial ordinario, acceso a la jurisdicción, derecho a la instancia plural, principio de igualdad procesal, entre otros.

11 Véase: HUAPAYA TAPIA, Ramón, "¿Cuáles son los alcances del derecho al "debido procedimiento administrativo" en la Ley del Procedimiento Administrativo General?" En: Revista Actualidad Jurídica. Lima: Gaceta Jurídica Editores, 2005.

a efectos de desarrollar con claridad el contenido del derecho al debido procedimiento administrativo.

12. De esta forma, con relación al derecho a exponer argumentos, debe señalarse que el mismo se refiere al derecho del administrado a ser oído por la autoridad a cargo del procedimiento a efectos de garantizar su derecho de defensa en sede administrativa. En tal sentido, comprende los siguientes derechos:

- Derecho a la publicidad del procedimiento, así como de los actuados en el mismo.
- Oportunidad de que los administrados expresen sus argumentos antes de la emisión del acto administrativo.
- Derecho a hacerse patrocinar por letrado.
- Derecho a imponer los recursos administrativos que sean pertinentes.

13. Por otro lado, respecto al derecho a ofrecer y producir pruebas resulta indispensable señalar que dicho derecho mantiene directa relación con los principios del derecho administrativo denominados impulso de oficio y verdad material, regulados en la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>12</sup>, y en virtud de los cuales en el marco de un procedimiento administrativo la actividad probatoria no es exclusiva de los administrados que son parte del procedimiento, sino que vincula también a la administración, pudiendo afirmarse que es esta última quien tiene la carga de la prueba.

En la medida en que la Ley N° 27444 ha establecido como parte del contenido del debido procedimiento el derecho a ofrecer y producir pruebas, debe señalarse que su contenido es el siguiente:

- Derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida en el ámbito del procedimiento.
- Derecho a que la producción de la prueba sea efectuada antes que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión.
- Derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración.
- Derecho a que se apliquen los principios de carga de la prueba específicos para el ámbito del procedimiento administrativo.

14. Finalmente, con relación al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, debe señalarse que el mencionado derecho constituye a su vez uno de los requisitos de validez del acto administrativo, según lo señalado en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444<sup>13</sup>, el mismo que dispone que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

En este mismo sentido, el artículo 6° de la referida norma<sup>14</sup> señala que 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.

En esta línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el TC<sup>15</sup> señala, en términos exactos, lo siguiente:

"Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa

y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A

**12 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:

(...)

1.3.Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos tripartitos la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

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

"Artículo 3.- 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".

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

"Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

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

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

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

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

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

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

**15 Sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC. Fundamento Noveno.**

ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo<sup>15</sup>.

En virtud a ello, se puede afirmar que el derecho a la debida motivación de las decisiones de la administración radica en la existencia de congruencia entre lo pedido por el administrado y lo resuelto por la administración y, en una suficiente justificación de la decisión adoptada.

## § 2. Del debido procedimiento en los procedimientos disciplinarios

15. Ahora bien, en los procedimientos disciplinarios, que son sometidos en vía de recurso a conocimiento del Tribunal del Servicio Civil, la exigencia del respeto irrestricto de cada uno de los derechos contenidos en el derecho al debido procedimiento, descritos en los numerales precedentes de la presente resolución, adquiere una dimensión mayor, debido a la repercusión que pudiera tener en los derechos de los administrados la decisión de la administración.

Al respecto, debe precisarse que la potestad sancionadora especial o disciplinaria es una de las manifestaciones de la potestad sancionadora administrativa, cuyo objetivo fundamental es prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública.

Es decir, la potestad disciplinaria se diferencia de la potestad sancionadora general, pues la primera se ejerce respecto de sujetos especialmente vinculados a la Administración, que se integran dentro de su organización; mientras que la segunda se ejerce respecto de todos 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<sup>16</sup>.

Sin embargo, en la medida en que se ha reconocido que la aplicación de los principios del denominado ius puniendi único del Estado es también extensiva a la potestad sancionadora administrativa, sin diferenciarse en cuál de sus dos manifestaciones, debe buscarse una lógica adaptación de los principios reguladores del primero, en el ámbito disciplinario<sup>17</sup>, entre los que se encuentra precisamente el debido procedimiento.

Así, el debido procedimiento, con todas sus implicancias y alcances antes analizados, debe ser respetado plenamente en el marco de los procedimientos disciplinarios, en los que se juzga y sanciona a quienes tienen con la Administración lo que se ha denominado relaciones de sujeción especial, a fin de garantizar que su conducción se ajuste a derecho y se pueda ejercer un control apropiado de las potestades de la Administración.

## § 3. Del derecho de defensa en los procedimientos disciplinarios seguidos en el marco del Decreto Legislativo N.º 276

16. Según se ha expuesto en los numerales 7, 8 y 12 de la presente resolución, el derecho a la defensa es parte del contenido del derecho al debido procedimiento administrativo y, a su vez, se enmarca dentro del derecho de los administrados a exponer sus argumentos.

17. Sobre el particular, debe considerarse que conforme al numeral 14 del Artículo 139º de la Constitución Política del Perú nadie puede ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso y, que el TC ha señalado

al respecto 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 (...)"; 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>18</sup>.

18. De esta forma, se advierte que en los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos en el marco del Decreto Legislativo N.º 276 y de su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, el derecho de defensa se encuentra debidamente cautelado cuando dichos procedimientos son instaurados con la finalidad de imponer eventuales sanciones de cese o destitución, conforme a lo señalado en el artículo 163º del mencionado reglamento<sup>20</sup>.

16 Esta diferencia es abordada por autores como LA FUENTE BENACHES, al reconocer que "aunque la naturaleza jurídica sea idéntica, el fundamento de la potestad disciplinaria no lo es respecto a la potestad sancionadora administrativa, especie del género ius puniendi del Estado o del supraconcepto ilícito, cuyo objetivo es castigar infracciones al orden jurídico general, no calificadas como delito por el ordenamiento penal y proteger a los miembros en su conjunto. A diferencia de aquella (la potestad sancionadora administrativa), la potestad disciplinaria se justifica en un poder de coacción que precisa la Administración para proteger su propia organización como titular de la misma frente a determinadas conductas de sus miembros. (...) tiene pues, el poder disciplinario un ámbito mucho más reducido, el orden protegido va referido a la organización administrativa, a la relación de servicio, y el destinatario de su protección, la propia Administración Pública, de ahí que sea habitualmente calificado como régimen de autoprotección" (LAFUENTE BENACHES, Mercedes. El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 1996, p. 15-16). En esa misma línea, PALACIO JARAMILLO, sostiene que "Es hoy claro, para doctrinantes y jueces, que la potestad administrativa sancionadora y la potestad disciplinaria, son manifestaciones del llamado ius puniendi (...) Además el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador son de aplicación general: basta que una persona incurra en alguno de los presupuestos constitutivos de un delito o de una falta para ser sujeto de investigación o de sanción por la autoridad competente, jurisdiccional o administrativa. El Derecho disciplinario en cambio, es de aplicación restringida, encaminado a juzgar y sancionar a quienes tienen con la Administración lo que se ha llamado relaciones de sujeción especial" (PALACIO JARAMILLO, Martha Inés. Debido Proceso Disciplinario: Garantías Constitucionales. Bogotá: Editorial Librería del Profesional, 2001, p. 13-14).

17 En ese entendido, MARINA JALVO sostiene que "si al Derecho disciplinario se le aplican sustancialmente los principios del Derecho Penal no es tanto en cuanto que son Derecho Penal, sino en cuanto que son Derecho punitivo del Estado". De este modo, podría prescindirse de los intentos de aproximación o comparación contra natura del Derecho disciplinario al Derecho Penal. En tanto que Derecho Administrativo sancionador, el Derecho disciplinario disfruta de los principios propios de dicho ordenamiento, con los matices que resulten exigidos por su objeto específico" (MARINA JALVO, Belén. El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos. Tercera Edición. Madrid: Editorial Lex Nova, 2006, p. 112).

18 Sentencia recaída en el Expediente N.º 8605-2005-AA. Fundamento Décimo Tercero.

19 Ídem. Fundamento Décimo Cuarto.

20 Decreto Supremo N.º 005-90-PCM

\*Artículo 163º.- El servidor público que incurra en falta de carácter disciplinario, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a proceso administrativo disciplinario que no excederá de treinta (30) días hábiles improrrogables. El incumplimiento del plazo señalado configura falta de carácter disciplinario contenida en los incisos a) y d) del Art. 28 de la Ley.

21 Decreto Supremo N.º 005-90-PCM

\*Artículo 168º.- El servidor procesado tendrá derecho a presentar el descargo y las pruebas que crea conveniente en su defensa, para lo cual tomará conocimiento de los antecedentes que dan lugar al proceso\*.

19. En efecto, el Capítulo XIII del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276<sup>21</sup> aprobado por el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, regula el proceso administrativo disciplinario, estableciendo en su artículo 168° que "el servidor procesado tendrá derecho a presentar el descargo y las pruebas que crea conveniente en su defensa, para lo cual tomará conocimiento de los antecedentes que dan lugar al proceso".

20. Sin embargo, dicha garantía del derecho de defensa no ha sido expresamente regulada en el Decreto Legislativo N° 276 ni en su reglamento, para los casos en los que se sigue un procedimiento disciplinario distinto al regulado en el Capítulo III del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, para la eventual imposición de una sanción de amonestación o suspensión.

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; éstas están obligadas a respetar el mandato dispuesto en el numeral 14 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>22</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.

25. Sobre el particular, cabe destacar que el TC<sup>23</sup> se ha referido específicamente a la vulneración del derecho de defensa de los administrados en el momento en que se les solicitan descargos respecto de una imputación en su contra señalando que "(...) en el caso de autos, las resoluciones que instauran el procedimiento administrativo disciplinario si bien individualizan a los presuntos responsables y realizan una descripción de los hechos acaecidos no atribuyen ninguna falta de carácter administrativo disciplinario a los demandantes, vale decir no contienen la norma legal materia de transgresión lo que vulnera la garantía del debido proceso administrativo al privársele de la posibilidad concreta de ejercer adecuadamente su derecho de defensa de los cargos imputados (...)".

26. En tal sentido, todas las entidades en primera instancia administrativa deben adoptar las medidas necesarias a efectos de hacer respetar el mandato dispuesto por el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución, que establece que nadie puede ser

privado de su derecho de defensa durante todo el procedimiento.

### III. DECISIÓN

27. La Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, por unanimidad, considera que las directrices normativas contenidas en el presente Acuerdo Plenario ameritan ser declaradas como precedentes de observancia obligatoria para determinar la correcta interpretación de las normas que regulan la aplicación del principio del debido procedimiento administrativo en el ámbito de los procesos administrativos disciplinarios seguidos en el marco del Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento, por parte de todos los órganos y ámbitos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, para permitir a los administrados el ejercicio irrestricto de su derecho de defensa en forma previa a la imposición de una sanción disciplinaria.

28. En atención a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, por unanimidad, y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4° del reglamento del Tribunal del Servicio Civil respecto de la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria;

### ACORDÓ:

1. ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos jurídicos 21°, 22°, 23°, 24° y 26°.

2. PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por los órganos componentes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

3. PUBLICAR el presente Acuerdo de Sala Plena en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)), según lo dispone el Artículo 2° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil.

RICHARD MARTIN TIRADO  
VOCAL

JAIME ZAVALA COSTA  
PRESIDENTE

JORGE TOYAMA MIYAGUSUKU  
VOCAL

GUILLERMO BOZA PRO  
VOCAL

DIEGO ZEGARRA VALDIVIA  
VOCAL

ORLANDO DE LAS CASAS DE LA  
TORRE UGARTE  
VOCAL

22 Constitución Política del Perú  
"Artículo 139°.- 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.  
(...)"

23 Sentencia recaída en el Expediente N° 3256-2004-AA. Fundamento Quinto.