

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA**

## **ESCUELA DE POSGRADO**



### **MAESTRIA EN CIENCIAS**

#### **MENCIÓN: DERECHO LABORAL Y PROCESAL LABORAL**

#### **TESIS**

Fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional

Para optar el Grado Académico de

### **MAESTRO EN CIENCIAS**

Presentada por:

**LUIS ANTONIO TORRES TAPIA**

Asesor

**Dr. JOEL ROMERO MENDOZA**

**CAJAMARCA, PERÚ**

**2018**

COPYRIGHT © 2018  
LUIS ANTONIO TORRES TAPIA  
Todos los derechos reservados

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA**

## **ESCUELA DE POSGRADO**



### **MAESTRÍA EN CIENCIAS**

**MENCIÓN: DERECHO LABORAL Y PROCESAL LABORAL**

#### **TESIS APROBADA:**

Fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional

Para optar el Grado Académico de

### **MAESTRO EN CIENCIAS**

Presentada por:  
LUIS ANTONIO TORRES TAPIA

#### **Comité Científico**

Dr. Joel Romero Mendoza  
Asesor

Dr. Glenn Joe Serrano Medina  
Miembro de Comité Científico

M.Cs. Juan Carlos Tello Villanueva  
Miembro de Comité Científico

Mg. Rocío Elizabeth Salazar Chero  
Miembro de Comité Científico

Cajamarca - Perú

2018



# Universidad Nacional de Cajamarca

## Escuela de Posgrado

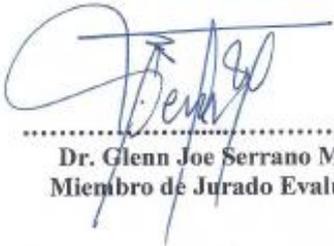
### PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

#### ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

Siendo las 6:00 de la tarde del día 30 de octubre de Dos Mil Dieciocho, reunidos en el Auditorio de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Jurado Evaluador presidido por el **Dr. GLENN JOE SERRANO MEDINA**, como Miembro del Jurado Evaluador, **Dr. JOEL ROMERO MENDOZA** en calidad de Asesor, **M.Cs. JUAN CARLOS TELLO VILLANUEVA**, **Mg. ROCÍO ELIZABETH SALAZAR CHERO**, como integrantes del Jurado Evaluador. Actuando de conformidad con el Reglamento Interno y el Reglamento de Tesis de Maestría de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, se dio inicio a la Sustentación de la Tesis titulada "**FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA ESTABLECER UN ÓRGANO ÚNICO QUE DETERMINE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PARA SERVIDORES Y FUNCIONARIOS DEL ESTADO, EN RAZÓN A DOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES DISCIPLINARIA Y FUNCIONAL**", presentada por el **Bach. en Derecho LUIS ANTONIO TORRES TAPIA**, con la finalidad de optar el Grado Académico de **MAESTRO EN CIENCIAS**, de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, con **MENCIÓN en DERECHO LABORAL Y PROCESAL LABORAL**.

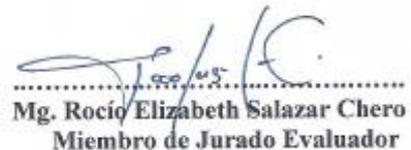
Realizada la exposición de la Tesis y absueltas las preguntas formuladas por el Jurado Evaluador, y luego de la deliberación, se acordó... Aprobar con la calificación de (diez) (14) la mencionada Tesis; en tal virtud, el **Bach. en Derecho LUIS ANTONIO TORRES TAPIA**, está apto para recibir en ceremonia especial el Diploma que lo acredita como **MAESTRO EN CIENCIAS**, de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, con **MENCIÓN en DERECHO LABORAL Y PROCESAL LABORAL**.

Siendo las 7:30 horas del mismo día, se dio por concluido el acto.

  
.....  
**Dr. Glenn Joe Serrano Medina**  
Miembro de Jurado Evaluador

  
.....  
**Dr. Joel Romero Mendoza**  
Asesor

  
.....  
**M.Cs. Juan Carlos Tello Villanueva**  
Miembro de Jurado Evaluador

  
.....  
**Mg. Rocío Elizabeth Salazar Chero**  
Miembro de Jurado Evaluador

A:

Mi familia, por brindarme  
en todo momento su apoyo incondicional  
para avanzar personal y académicamente.

Nuestra recompensa se encuentra  
en el esfuerzo y no en el resultado.  
Un esfuerzo total es una victoria completa.

-Mahatma Gandhi

## TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS .....	vii
AGRADECIMIENTO: .....	xiii
LISTA DE ABREVIACIONES .....	xiv
GLOSARIO .....	xv
RESUMEN .....	xvii
ABSTRACT .....	xviii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	6
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	6
1.1.1. Contextualización o problemática .....	6
1.1.2. Descripción del Problema .....	9
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	10
1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	10
1.4. OBJETIVOS .....	11
1.4.1. General .....	11
1.4.2. Específicos .....	11
1.5. DELIMITACIÓN .....	12
1.5.1. Espacial .....	12
1.5.2. Temporal .....	13
1.6. LIMITACIONES .....	13
1.7. TIPO Y NIVEL DE TESIS .....	13
1.7.1. De acuerdo al fin que persigue .....	13
1.7.2. De acuerdo al diseño de la investigación .....	14
1.7.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan .....	14
1.8. HIPÓTESIS .....	15
1.9. MÉTODOS .....	15

1.9.1. Generales.....	15
1.9.2. Específicos.....	16
1.10. TÉCNICAS .....	17
1.10.1. Análisis documental.....	17
1.11. INSTRUMENTOS .....	18
1.11.1. Hoja guía de análisis documental.....	18
1.12. UNIDAD DE ANÁLISIS, UNIVERSO Y MUESTRA .....	18
1.13. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	18
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	20
2.1. CONSIDERACIONES NECESARIAS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL .....	20
2.2. LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN.....	24
2.3. BASES NORMATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO.....	28
2.3.1 Resolución Jefatural N° 095-95-INAP/DNR de 10 de julio de 1995, que aprueba la Directiva N° 001-95-INAP/DNR, “Normas para la formulación del Manual de Organización y Funciones” .....	28
2.4. POSICIONES DOCTRINARIAS RESPECTO A LA SUBORDINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	31
2.5. LA SUBORDINACIÓN DIFUSA EN EL SECTOR PÚBLICO .....	33
2.6. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y EL PODER DE DIRECCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO .....	36
2.7. NORMAS LEGALES Y LOS MANDATOS DE SUBORDINACIÓN IMPUESTOS A TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO.....	37
2.7.1 Abastecimiento.....	37

2.7.2	Presupuesto Público.....	41
2.7.3	Tesorería .....	43
2.7.4	Endeudamiento .....	44
2.7.5	Contabilidad .....	46
2.7.6	Inversión Pública .....	48
2.7.7	Defensa jurídica del Estado.....	50
2.8.	LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA.....	51
2.8.1	Regulación de la responsabilidad administrativa disciplinaria .....	51
2.8.2	Inhibición por parte de autoridades del procedimiento administrativo disciplinario.....	53
2.9.	LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL .....	53
2.9.1	Origen y desarrollo constitucional del Sistema Nacional de Control.....	53
2.9.2	Origen y desarrollo normativo del Sistema Nacional de Control. ..	55
2.9.3	Regulación de la responsabilidad administrativa funcional en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República .....	61
2.9.4	Exposición de motivos en el reglamento de la Ley N° 29622 ¿El Por qué, de la regulación del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional? .....	63

2.9.5 Independencia entre responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional, a propósito del precedente administrativo emitido por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas .....	64
2.9.6 Principio del <i>ne bis in ídem</i> en contraste con el Precedente Administrativo de Observancia Obligatoria del TSRA, que alude a la concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional .....	65
2.10. COMPETENCIA O ATRIBUCIONES DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD .....	68
2.10.1 Proceso competencial .....	68
2.10.2 Origen constitucional de SERVIR y de la CGR .....	71
2.11. EL PRINCIPIO DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	72
2.11.1 Origen y contenido de la Seguridad Jurídica.....	73
2.11.2 Principio derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.	76
2.12. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EN LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL .....	79
CAPÍTULO III: CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS .....	109
3.1. ANÁLISIS .....	109
3.1.1 Análisis de las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil.....	109

3.1.2	Análisis de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República.....	111
3.1.3	El <i>ne bis in ídem</i> en las resoluciones del TSC y del TSRA .....	114
3.2.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	115
3.2.1	Analizar cómo se determina la responsabilidad administrativa de los servidores y funcionarios del Estado en el Perú.....	115
3.2.2	Identificar la competencia y límites a la potestad sancionadora a cargo de la Contraloría General de la República.....	116
3.2.3	Identificar la competencia y límites a la potestad sancionadora a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. ....	118
3.2.4	Estudiar el objeto, sujeto y fundamento y dentro de este el bien jurídico e interés protegido, para identificar y determinar responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional. ....	119
3.3.	OBJETIVO GENERAL .....	120
3.3.1	La especialidad del Órgano que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, especialidad que está directamente relacionada con el origen constitucional y el desarrollo legal del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Recursos Humanos. ....	121
3.3.2	El principio derecho a la seguridad jurídica, en tanto sea un único tribunal, con criterios uniformes, el que como ente máximo determine responsabilidad sea disciplinaria o funcional, que en buena cuenta tiene una única naturaleza laboral.....	123
3.4.	CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.....	125

3.4.1 La especialidad del órgano que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, especialidad que está directamente relacionada con origen constitucional y el desarrollo legal del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.....	125
3.4.2 El principio derecho a la seguridad jurídica, en tanto sea un único tribunal, con criterios uniformes, el que como ente máximo determine responsabilidad sea disciplinaria o funcional, que en buena cuenta tiene una única naturaleza laboral.....	130
CAPÍTULO IV: PROPUESTA NORMATIVA.....	136
CONCLUSIONES .....	144
RECOMENDACIONES .....	148
LISTA DE REFERENCIAS.....	149
RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS .....	153

AGRADECIMIENTO:

A mi asesor por las acertadas recomendaciones.

## LISTA DE ABREVIACIONES

**CGR.-** Contraloría General de la República.

**ROF.-** Reglamento de Organización y Funciones.

**MOF.-** Manual de Organización y Funciones.

**PAD.-** Procedimiento Administrativo Disciplinario.

**PAS.-** Procedimiento Administrativo Sancionador.

**RAF.-** Responsabilidad Administrativa Funcional.

**RAD.-** Responsabilidad Administrativa Disciplinaria.

**SERVIR.-** Autoridad Nacional del Servicio Civil.

**SNC.-** Sistema Nacional de Control.

**TSC.-** Tribunal del Servicio Civil.

**TSRA.-** Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

## GLOSARIO

**Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).**- Ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

**Contraloría General de la República (CGR).**- Ente rector del Sistema Nacional de Control.

**Fundamento Jurídico:** A partir de la conjunción de ambos términos de acuerdo a su significado en el Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario – Actualización 2017, implica la razón o motivo principal que corresponde y se ajusta al Derecho, para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado.

**Manual de Organización y Funciones (MOF).**- Documento normativo que establece funciones, responsabilidades y requisitos mínimos de los cargos previstos en la estructura orgánica de la Entidad.

**Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD).**- Conjunto de actos y diligencias conducentes a la adopción de una decisión sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa disciplinaria.

**Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS).**- Conjunto de actos y diligencias conducentes a la adopción de una decisión sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa funcional.

**Responsabilidad Administrativa Disciplinaria (RAD).**- Aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios.

**Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF).**- Aquella en la que incurren funcionarios y servidores públicos por contravenir el ordenamiento jurídico administrativo y normas internas de la entidad.

**Sistema Nacional de Control (SNC).**- Conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental.

**Subordinación.**- Elemento esencial de una relación laboral, consistente en la manifestación del poder de dirección del empleador, mediante el cual ordena, dirige, regla las funciones y obligaciones laborales del trabajador, así también dicho poder tiene matices de fiscalización y sanción ante el incumplimiento de la prestación personal de servicios.

**Subordinación Difusa.**- En el Sector Público, se advierte la complejidad del elemento esencial de la relación laboral “subordinación”, presentándose a entender del autor una “subordinación difusa” ya que el Estado empleador norma, orienta y dirige, la prestación personal de servicios de un trabajador del Sector Público, a través de: contrato de trabajo, Contrato Administrativo de Servicios, Bases de un Concurso Público de Méritos, Términos de Referencia, Manual de Organización y Funciones, normas especiales previstas para los once (11) sistemas administrativos previstos en el artículo 46° del Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**Tribunal del Servicio Civil (TSC).**- Última instancia administrativa que al resolver temas referidos a recursos humanos, agota la vía administrativa.

**Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA).**- Última instancia administrativa que al resolver temas referidos a responsabilidad derivada de informes de control, agota la vía administrativa.

## RESUMEN

La investigación, gira en torno a la conjugación del derecho laboral público en el extremo de la potestad disciplinaria ejercida por SERVIR, y el derecho administrativo como base de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República; disciplinas que, al ser aplicadas propician la configuración de dos vías diferentes, paralelas, para sancionar; en este contexto, se busca delimitar los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional. Tal propósito ha requerido de una investigación básica con discusión teórico – dogmática, con un nivel correlacional y con interpretación cualitativa; asimismo, se ha utilizado como técnica para el recojo de datos el análisis documental y como su instrumento correlativo la hoja guía de análisis documental; en cuanto a los métodos de interpretación, se ha requerido del método general analítico-sintético, y en el caso de los métodos específicos, se han utilizado la dogmática para entender las razones subyacentes a las regulaciones relativas a los procedimientos disciplinarios y sancionadores, y, la hermenéutica para la interpretación de las disposiciones normativas mismas. Obteniéndose como resultado la configuración de los elementos componentes y características que delimitan los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado.

Palabras clave: procedimiento sancionador, procedimiento disciplinario, SERVIR y Contraloría General de la República.

**ABSTRACT**

The investigation revolves around the conjugation of public labor law in the extreme of the disciplinary power exercised by SERVIR, and administrative law as the basis of the sanctioning power of the Comptroller General of the Republic; disciplines that, when applied, favor the configuration of two different, parallel routes to sanction; In this context, it seeks to delimit the legal basis for establishing a single body that determines administrative responsibility for servers and state officials, due to two types of disciplinary and functional responsibilities. This purpose has required a basic research with theoretical - dogmatic discussion, with a correlational level and with qualitative interpretation; Likewise, the documentary analysis has been used as a technique for data collection and as a correlative instrument the document analysis guide sheet; as regards methods of interpretation, the general analytical-synthetic method has been required, and in the case of specific methods, dogmatics have been used to understand the reasons underlying the regulations relating to disciplinary and sanctioning procedures, and, the hermeneutics for the interpretation of the normative provisions themselves. Obtaining as result the configuration of the component elements and characteristics that delimit the juridical foundations to establish a unique organ that determines administrative responsibility for servants and officials of the State.

Keywords: sanctioning procedure, disciplinary procedure, SERVIR and General Comptroller of the Republic.

## INTRODUCCIÓN

El trabajo (entendido como la prestación personal de servicios subordinada y remunerada) es un aspecto esencial en la vida del ser humano, positivizado como un derecho fundamental en la Constitución, y como tal permite su desarrollo en diferentes aspectos de su vida como son familiar, académico, económico y psicológico; este derecho fundamental es estudiado por el derecho laboral, al respecto en el sector público su regulación normativa es amplia y difusa, es decir, está prevista en diferentes dispositivos jurídicos, no sistematizados, con diversos regímenes laborales. En contraste a dicha regulación en el sector privado, si bien es cierto existe una diversidad de regímenes especiales; sin embargo, generalmente en un contrato y reglamento interno de trabajo, se regulan las funciones deberes y derechos de los trabajadores.

En la Administración Pública, existen 11 sistemas administrativos, previstos en el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 dada el 19 de diciembre de 2007, el cual establece que “Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias: 1. Gestión de Recursos Humanos; 2. Abastecimiento; 3. Presupuesto Público; 4. Tesorería; 5. Endeudamiento Público; 6. Contabilidad; 7. Inversión Pública; 8. Planeamiento Estratégico; 9. Defensa Judicial del Estado; 10. Control; 11. Modernización de la gestión pública...”, sistemas regidos por leyes,

reglamentos y directivas especiales que prevén reglas de observancia obligatoria para los trabajadores que laboran en la Administración Pública.

En dicho contexto jurídico, el ente rector del Sistema Administrativo de Control es la Contraloría General de la República y tiene potestad sancionadora para identificar y determinar responsabilidad administrativa, la cual debe ser entendida de acuerdo a la Ley N° 29622 del 6 de diciembre de 2010, que modificó la Ley N° 27785 -Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República-, y amplió las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, la citada ley orgánica en su artículo 46 reguló “Conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional son aquellas en las que incurren los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen...”

Por otra lado, el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos es la Autoridad Nacional del Servicio Civil, ente que tiene competencia para identificar y determinar responsabilidad administrativa disciplinaria, la cual de acuerdo al Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley N° 30057 –Ley del Servicio Civil-, en su artículo 91°, ha sido definida como “...aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso...”

En cuanto a la esencia misma de la falta que desencadena los procesos por responsabilidad administrativa funcional y responsabilidad administrativa disciplinaria, se entiende que obedece a la infracción de deberes propios de su

ocupación, que a entender del autor se trata de una responsabilidad que tiene una única naturaleza laboral, la cual debería ser entendida como la no observancia estricta o el cumplimiento negligente o improcedente, doloso o culposo, de la prestación personal de servicios, subordinada a leyes, reglamentos y directivas especiales que desarrollan los Sistemas Administrativos previstos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En cuanto al marco legal con el cual se identifica y determina responsabilidad de los trabajadores en el Estado, se tiene que la Ley N° 29622 de 7 de diciembre de 2010, que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, amplía facultades para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional, la cual ha previsto como sanciones la suspensión temporal y la inhabilitación; así también, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, de 03 de julio de 2013 y del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento de la Ley del Servicio Civil, de 11 de junio de 2014, reguló un régimen único para el régimen disciplinario y procedimiento sancionador, para la responsabilidad administrativa disciplinaria, habiéndose previsto como sanciones la suspensión temporal y la destitución, siendo que ésta última acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública, esto es, el servidor no podrá reingresar a prestar servicios a favor del Estado durante 5 años; en tal sentido las sanciones que se imponen por RAF y RAD son sustancialmente similares.

Teniendo en consideración la delimitación de lo que se entiende por RAF y RAD, se debe precisar que una misma norma jurídica es capaz de imponer un mandato claro y patente de subordinación para un trabajador del sector público y al mismo tiempo ser criterio normativo para auditar actos de los trabajadores del sector

público; es precisamente en los supuestos de hecho de las normas jurídicas que se constituyen en mandatos de subordinación y criterio de control gubernamental, en los cuales se subsumen la prestación personal de servicios deficiente, negligente culposa o dolosa.

El presente trabajo de investigación, en el primer capítulo detalla lo concerniente a la parte metodológica que delimita este trabajo, abordándose la contextualización, el planteamiento y formulación del problema; asimismo la justificación de la investigación, su alcance, limitaciones, el método empleado, el tipo de investigación, la hipótesis y objetivos de la investigación.

En el segundo capítulo se aborda el marco teórico del mismo, en el cual se desarrolla el origen y previsión constitucional del Sistema Nacional de Control, lo mismo con el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, también se detalla el desarrollo legal de ambos sistemas; asimismo, se desarrolló instituciones jurídicas como bloque de constitucionalidad, conflicto de atribuciones, proceso competencial, y el principio derecho a la seguridad jurídica; además, se analizaron resoluciones del TSRA y del TSC, siendo pertinente indicar el criterio normativo a partir del cual ambos órganos identifican y determinan responsabilidad, es sustancialmente similar, no obstante los criterios mediante los que se exigió o se eximió de responsabilidad son diferentes (inmediatez, debido procedimiento administrativo, responsabilidad profesional), siendo por ello importante delimitar los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

En el tercer capítulo se discuten los resultados de la investigación, y a partir de ellos se coligió que se debe garantizar al administrado la especialidad del Órgano que determine responsabilidad administrativa directamente relacionada con origen constitucional y el desarrollo legal del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Recursos Humanos; y, garantizar al administrado la plena efectividad del principio derecho a la seguridad jurídica.

El presente estudio constituye es el primer paso para que, de forma posterior otro trabajo de investigación estudie, y, de ser el caso, se proponga un proyecto de Ley, contemplando las funciones, procedimiento y sanciones que deba imponer un Tribunal Único de Responsabilidad (TUR), el cual podría estar conformado por un miembro del Sistema Nacional de Control, un miembro de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y un miembro del Colegio Profesional del agremiado involucrado.

## CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1.1.1. Contextualización o problemática

La finalidad del Derecho, visto como un mecanismo de ordenación de la sociedad, es coadyuvar con el mantenimiento del bien común, la seguridad y la justicia como valores fundamentales de la sociedad (Vásquez Roa, 2017); valores que son considerados de interés público y que se establecen como obligaciones de los órganos de Estado.

Son precisamente dichos órganos estatales que, a partir de su presentación clásica generan la posibilidad de contar con funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, ello en base a la primigenia teoría de la separación de poderes (Montesquieu, 2002) y, a su actual adaptación en base al equilibrio del poder (Locke, 2009).

No obstante, en la actualidad, para efectos de que la sociedad se vea organizada, se cumpla con el bien común, la seguridad y la justicia, no basta con la clásica trilogía de las funciones del poder, es decir que, no basta con el reconocimiento de un Poder Legislativo (arts. 90 al 109), un Poder Ejecutivo (arts. 110 al 137) y un Poder Judicial (arts. 138 al 149) en la Constitución Política del Perú de 1993; sino que, además, se ha hecho necesario el reconocimiento de otros organismos constitucionalmente autónomos cuya especialidad cubren otros aspectos necesarios para ordenar a la

sociedad, entre éstos tenemos al Consejo Nacional de la Magistratura (arts. 150 al 157), el Ministerio Público (arts. 158 al 160), la Defensoría del Pueblo (arts. 161 al 162), la Seguridad y Defensa Nacional (arts. 163 al 175), el Sistema Electoral (arts. 176 al 187), Organismos descentralizados (arts. 188 al 199), el Tribunal Constitucional (arts. 201 al 202) y la Contraloría General de la República (arts. 81, 82 y 199).

En el caso de la Contraloría General de la República, tal y como lo establece el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, es considerada “...el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control...”; es decir, de acuerdo al artículo 11 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional del Control y de la Contraloría General de la República, modificado por el artículo 2° de la Ley N° 29622, cuenta con una función supervisora del gasto público de suma importancia y que, en virtud del control que ejerce respecto de las entidades de la administración pública, cuenta con la potestad de adoptar “...las acciones para la determinación de responsabilidad y la imposición de la respectiva sanción...” cuando se identifique la existencia de responsabilidad administrativa funcional.

Bajo este entendido, la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 47 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional del Control y de la Contraloría General de la

República, incorporado por el artículo 1° de la Ley N° 29622, cuenta con potestad sancionadora para determinar responsabilidad administrativa funcional, motivo por el cual, cuenta con la facultad de imponer sanciones como la:

...Inhabilitación para el ejercicio de la función pública de uno (1) a cinco (5) años (...) o (...) Suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, sin goce de remuneraciones, no menor de treinta (30) días calendario ni mayor de trescientos sesenta (360) días calendario...

Constituyéndose así en un organismo sancionador especial o específico respecto de la potestad sancionadora establecida en el artículo 253 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, vale decir que, cuenta con sus propios procedimientos y autoridades de instrucción y sanción.

No obstante, el sistema sancionador de los funcionarios públicos por responsabilidades administrativas también cuenta con otro órgano autónomo que analiza la responsabilidad disciplinaria desde el año 2008 en que el Decreto Legislativo N° 1023, creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Tribunal del Servicio Civil.

Bajo este entendido, el Sistema Nacional de Servicio Civil también cuenta con potestad sancionadora pero en el contexto de un procedimiento administrativo disciplinario el cual se genera producto de la comisión de las faltas previstas en el artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, procedimiento susceptible de ser sustanciado contra un funcionario o servidor, el cual es de ejecución compartida, entre, la entidad agraviada para efectos de la instrucción

y sanción y el Tribunal del Servicio Civil para efectos de resolver el recurso de apelación en última instancia administrativa.

A través de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, del 03 de julio de 2013 y del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento de la Ley del Servicio Civil, del 11 de junio de 2014, se reguló un régimen único para el régimen disciplinario y procedimiento sancionador; el artículo 91 prevé “La responsabilidad administrativa disciplinaria es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios (...).”. Procedimiento que de ser el caso, prevé como sanciones la suspensión temporal y la destitución.

#### **1.1.2. Descripción del Problema**

En dicho contexto, se tiene que para la RAF se prevén sanciones como suspensión temporal y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública y para la RAD se estableció como sanciones suspensión temporal y la destitución, siendo que ésta última sanción de acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 87° de la Ley del Servicio Civil prevé que la misma acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública, lo cual implica que el servidor civil que se encuentre en este supuesto, no podrá reingresar a prestar servicios a favor del Estado por un plazo de cinco (5) años. En tal sentido tales sanciones son esencialmente similares en sus efectos jurídicos.

Situación que, podrían generar distintos escenarios ante hechos generadores similares, presentándose la posibilidad de afectación del principio-derecho de igualdad en la ley, de la seguridad jurídica que debe revestir toda actuación pública; así como, la delimitación de las competencias sancionadoras por la responsabilidad administrativa.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuáles son los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional?

## **1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

En el presente trabajo se pensó en los diversos trabajadores de la administración pública, que atraviesan procesos administrativos disciplinarios, sea por RAF o por RAD, que derivan de una deficiente prestación de servicios, sea dolosa o culposa, pero finalmente puede darse el supuesto en el cual faltas sustancialmente similares que encuentren su tipificación en la ley, sean pasibles de ser sustanciadas en dos tipos de procedimientos administrativos (disciplinario o sancionador), obtener respuestas sancionadoras diferentes y disímiles (en la graduación y proporcionalidad) dependiendo si en última instancia resuelve el TSRA o el TSC; bajo este panorama, el autor considera que la justificación del presente trabajo radica en delimitar los fundamentos jurídicos para

establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

Finalmente contar con un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional, redundaría en beneficio de los trabajadores quienes ante el incumplimiento de sus funciones regladas, enfrenten un procedimiento ante un tribunal, que con criterios uniformes en uso de sus atribuciones constitucionales determine responsabilidad.

#### **1.4. OBJETIVOS**

##### **1.4.1. General**

Delimitar los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

##### **1.4.2. Específicos**

- A. Analizar cómo se determina la responsabilidad administrativa de los servidores y funcionarios del Estado en el Perú.
- B. Identificar la competencia y límites a la potestad sancionadora a cargo de la Contraloría General de la República.

- C. Identificar la competencia y límites a la potestad sancionadora a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- D. Estudiar el objeto, sujeto y fundamento y dentro de este el bien jurídico e interés protegido, para identificar y determinar responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional.
- E. Proponer una formulación normativa para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

## **1.5. DELIMITACIÓN**

Por el tipo de investigación básica, en estricto el presente trabajo no tiene delimitación temporal; sin embargo, de manera referencial se utiliza resoluciones del Tribunal del Servicio Civil y del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República, de los años 2013 y 2014.

### **1.5.1. Espacial**

Este tipo de investigación, que es básica teórica y que aplicará técnicas y métodos de análisis teórico – dogmático, presenta ámbito espacial implícito pues discutirá las potestades sancionadoras de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional del Servicio Civil respecto de la responsabilidad administrativa generada

por una conducta funcional que, a su vez, genera la configuración de una falta grave.

### **1.5.2. Temporal**

Este tipo de investigación, que es básica teórica y que aplicará técnicas y métodos de análisis teórico – dogmático, presenta ámbito temporal implícito.

## **1.6. LIMITACIONES**

No existen limitaciones para el desarrollo de la presente tesis.

## **1.7. TIPO Y NIVEL DE TESIS**

### **1.7.1. De acuerdo al fin que persigue**

De acuerdo al fin que se persigue, la investigación es de carácter básica debido a que no se modifica ni manipula variable alguna para obtener una discusión; es decir, la discusión que se ha generado es producto de la revisión sistemática de fuentes teóricas y dogmáticas, por lo que la definición de los fundamentos que justifican la implementación de un órgano único para la determinación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios, directivos y servidores civiles, ha sido realizada a nivel abstracto, con una fundamentación a nivel de teorías, principios y normas existentes.

### **1.7.2. De acuerdo al diseño de la investigación**

De acuerdo al diseño, el nivel o alcance que ha tenido la investigación proyectada es correlacional - propositivo, pues se hizo necesario desarrollar dogmáticamente la institución de la sanción en el procedimiento administrativo, los órganos que intervienen en la misma de manera general y por especialidad, a fin de encontrar la consistencia entre sus funciones y las competencias que les asiste, concretamente, en el caso de la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional del Servicio Civil; en segundo lugar, la investigación es propositiva en tanto se han formulado dos fundamentos para la constitución de un órgano único; asimismo, se proponer una formulación normativa para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado que concentre las competencias sancionadoras cuando se trate de la responsabilidad administrativa, disciplinaria o funcional, de funcionarios y servidores.

### **1.7.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan**

El enfoque de la investigación es el cualitativo puesto que el análisis a realizar en el presente caso se ha centrado en contenidos, naturaleza, alcances, elementos, y características de las figuras relativas a la potestad disciplinaria y la potestad sancionadora; para tales efectos no reviste relevancia el análisis numérico, sino la comprensión de las razones subyacentes a cada regulación analizada y las finalidades normativas inmersas en la discusión.

## **1.8. HIPÓTESIS**

Los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional son:

- A.** La especialidad del órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, especialidad que está directamente relacionada con origen constitucional y el desarrollo legal del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.
- B.** El principio derecho a la seguridad jurídica, en tanto sea un único tribunal, con criterios uniformes, el que como ente máximo determine responsabilidad sea disciplinaria o funcional, que en buena cuenta tiene una única naturaleza “laboral”.

## **1.9. MÉTODOS**

### **1.9.1. Generales**

#### **A. Método de análisis – síntesis**

Este método ha sido utilizado para el estudio específico de la administración pública, sus fines, componentes, sistemas y organismos con competencia sancionadora, pues, se descompone su contenido y sus elementos mínimos, cada una

de sus tipologías y, a su vez, lo componentes y finalidades de éstas; con ello, se ha podido diferenciar cada una de las finalidades de la administración pública como aspecto general, pero además, de su potestad sancionadora por responsabilidades administrativas y su potestad disciplinaria desde la perspectiva del derecho laboral público.

### **1.9.2. Específicos**

#### **A. Dogmático**

La dogmática, traída al campo jurídico, se ha convertido en el instrumento para dotar al derecho de sistematización en los contenidos, naturalezas, elementos de las figuras e instituciones jurídicas (Alexy, 2017, p. 140); todo ello desde la delimitación de la norma que inspira a las disposiciones normativas o a las reglas; es por esto que este método sobrepasa sus originarios desarrollos penales y se inserta cómodamente en la rama constitucional y en las demás ramas, incluido el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo, para el estudio específico de las razones que subyacen a la regulación legal e infra legal; en el presente caso, permite realizar un análisis objetivo y especializado a partir de la norma, en función a la regulación jurídica de la Contraloría General de la República detentadora de la potestad sancionadora y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil detentadora de la potestad disciplinaria.

## **B. Hermenéutico**

La construcción de las nuevas perspectivas acerca del contenido de los derechos como medio de protección de la supremacía constitucional y como medio de protección de las regulaciones legales y las competencias de cada órgano del Gobierno, así como la seguridad jurídica de quienes atraviesan un procedimiento sancionador o disciplinario; pues, el propio ordenamiento jurídico es un sistema interconectado de contenidos, naturalezas alcances y finalidades de cada uno de sus constructos. En ese sentido, no basta con la aplicación de disposiciones normativas, sino la comprensión de su exposición de motivos, las implicancias y las finalidades establecidas por el legislador y las generadas de su aplicación; por ello todo este trabajo se ha llevado a cabo con el uso de la hermenéutica.

### **1.10. TÉCNICAS**

#### **1.10.1. Análisis documental**

Tanto el repaso de la evolución de las figuras mencionadas como la construcción de sus nuevos contenidos, alcances y finalidades, requieren de una exhaustiva revisión documental y la posterior correlación, análisis y síntesis de sus contenidos; por tal motivo, la técnica adecuada para llevar a cabo el trabajo es la observación documental.

## **1.11. INSTRUMENTOS**

### **1.11.1. Hoja guía de análisis documental**

La hoja guía de observación documental se ha utilizado para la aplicación de la técnica de análisis documental.

## **1.12. UNIDAD DE ANÁLISIS, UNIVERSO Y MUESTRA**

Teniendo en cuenta el tipo de investigación, los métodos y las técnicas utilizados, puede señalarse que la investigación no cuenta con unidad de análisis, población o muestra. El análisis ha sido cualitativo, el tipo de investigación básica, no se cuenta con variables ni modificación de la realidad; en consecuencia, la revisión sistemática de fuentes teóricas, doctrinarias y dogmáticas imposibilitan la fijación de una unidad de análisis, un universo y una muestra.

## **1.13. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Dado el tipo de investigación y que se trabaja con categorías distintas como son los sistemas de control y del servicio civil, el procedimiento sancionador y procedimiento disciplinario, así como los fundamentos para establecer un órgano único que concentre la sanción de las responsabilidades administrativas; no existen investigaciones que cuenten con una relación directa con las instituciones que se pretenden plantear y por tanto, con el problema y objetivos de investigación; afirmación que se realiza luego de haber revisado los repositorios de las Universidades privadas y nacionales, tales como la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Mayor

de San Marcos, la Universidad San Martín de Porres, la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, la Universidad Alas Peruanas, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, la Universidad Privada del Norte, la Universidad Privada Antenor Orrego y la propia Universidad Nacional de Cajamarca, dentro de las universidades nacionales. Asimismo, la Universidad Autónoma de México, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Carlos III, entre otras.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1. CONSIDERACIONES NECESARIAS DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

En cuanto a lo que se puede entender como “sistema” desde el punto de vista de la gestión pública, de acuerdo al jurista Martínez Trelles, A. viene siendo entendida como “...interrelación ordenada de todos los órganos que componen la burocracia estatal para brindar servicios públicos de calidad, con el fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos.” (2015, p. 10). La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, en su artículo 43 se ha encargado de definir a los sistemas en los siguientes términos:

Los sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de Gobierno.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en su artículo 44 establece que los sistemas administrativos están a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico – normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento; además el artículo 47 regula que los entes rectores están a cargo del Poder Ejecutivo, salvo el del Sistema Nacional de Control.

## SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y ENTES RECTORES

SISTEMA ADMINISTRATIVO	ENTE RECTOR
Gestión de Recursos Humanos	Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR
Abastecimiento	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE
Presupuesto Público	Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas.
Tesorería Pública	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del Ministerio de Economía y Finanzas.
Endeudamiento Público	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del Ministerio de Economía y Finanzas.
Contabilidad Pública	Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del Ministerio de Economía y Finanzas.
Inversión Pública	Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del Ministerio de Economía y Finanzas.
Planeamiento Estratégico	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.
Defensa Jurídica del Estado	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS – (El Consejo de Defensa Jurídica del Estado es su ente colegiado).
Control Gubernamental	Contraloría General de la República – CGR
Modernización de la Gestión Pública	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**Fuente:** Manual de los Sistemas Administrativos del Sector Público

**Elaboración:** Antony Martínez Trelles

El Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos en palabras de Antony Martínez Trelles (2015), es un sistema administrativo de suma importancia debido a que se encarga de regular y vigilar todo el capital humano del Estado; sin embargo, en cuanto al desarrollo normativo, cabe realizar la precisión de que es cada Sistema Administrativo el que emite normas técnicas que debe observar el personal que labora en el ámbito de cada sistema.

El citado autor en el capítulo II “Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos” de su libro Manual de Sistemas Administrativos del Sector Público, expone que el desorden en el sector público no es un tema nuevo, para ello detalla que: existen más de 500 normas sobre empleo público, la planilla estatal cuenta con más de 400 conceptos de pago, son dieciséis (16) los regímenes laborales en el aparato estatal y cada uno impone deberes y derechos distintos a los trabajadores que están bajo su ámbito; situación que permite colegir que uniformizar la gestión de recursos humanos resulta una labor delicada y paciente, dicha uniformidad en definitiva permitiría uniformizar también el régimen disciplinario en el Sector Público, lo cual repercute favorablemente en la seguridad jurídica para los trabajadores del Sector Público que está constituido por un significativo porcentaje de población del Estado Peruano:

... la encuesta de ENAHO de 2011 señala que entonces se contaba con cerca de un millón cuatrocientos mil trabajadores estatales. De esa cifra, el 17% labora bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), el 7% bajo del régimen laboral de la Actividad Privada (Decreto Legislativo N° 728) y el 16% en la modalidad de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N° 276); mientras que el 60% restante lo conforman empleados públicos de las carreras especiales, como diplomáticos, fiscales, docentes universitarios, entre otros. (En “Presidencia del Consejo de Ministros y Servir. Servir: Características del Servicio Civil Peruano, abril 2012, citado por Martínez Trelles, 2015).

Para fines ilustrativos de los regímenes laborales, es necesario presentar el siguiente cuadro:

## LOS RÉGIMENES LABORALES EN EL SERVICIO CIVIL PERUANO

SERVICIO CIVIL		
GENERALES	CARRERAS ESPECIALES	CARRERAS ESPECIALES
- Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N° 276 de 1984) - Servicio Civil (Ley N° 30057 de 2013)	- Profesorado y magisterial (Ley N° 24029 de 1984 y Ley N° 29062 de 2007) - Docentes Universitarios (Ley N° 23733 de 1983). - Profesionales de la salud (Ley N° 23536 de 1982). - Asistenciales de la salud (Ley N° 28561 de 2005). - Magistrados (Ley N° 29277 de 2008). - Carrera Fiscal (D. Leg. 052 de 1981 y modificada en 2010). - Diplomáticos (Ley N° 28091 de 2003 y modificada en el 2005). - Servidores penitenciarios (Ley N° 29709 de 2011). - Militares y Policías (Ley N° 28353 de 2004 y Ley N° 27238 de 1999).	Sin carrera con vínculo laboral . Gerentes Públicos (D. Leg. N° 1024 de 2007).  Sin carrera con vínculo civil - Convenio de administración con PNUD. - Fondo de apoyo Gerencial (D.L N° 25650 de 1992).

**Fuente:** Manual de los Sistemas Administrativos del Sector Público

**Elaboración:** Antony Martínez Trelles

Respecto al Sistema Nacional de control se ha esgrimido como definición

... es un sistema transversal, porque atraviesa todos los demás sistemas administrativos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para fiscalizar el funcionamiento y el gasto de los recursos públicos de todas las entidades del Estado. (Martínez Trelles, 2015, pág. 245).

Definición que corresponde complementar con el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República el cual prescribe que:

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

Precisiones realizadas a fin de resaltar que la razón de ser del Control Gubernamental es supervisar el uso y destino de recursos y bienes del Estado, esencia que difiere de la razón de ser del Sistema de Recursos Humanos que a través del Tribunal del Servicio Civil medularmente es competente para resolver aspectos referidos al acceso al Servicio Civil; evaluación y progresión en la carrera; régimen disciplinario; y, terminación de la relación de trabajo (artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023).

## **2.2. LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN**

Con respecto a la superposición de procesos y sanciones penales y administrativas funcionales, en el libro Procedimiento Administrativo Sancionador (Retamozo Linares, 2015, págs. 59, 60) respecto al principio del *ne bis in ídem*, se indica que no resulta aplicable ante dicha superposición, y para ello hizo referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 866-2000-AA/TC (Caso Mario Hernán Machaca Mestas, 2002).

La indicada sentencia, en su fundamento jurídico 3 establece que en determinados supuestos, el legislador puede fijar una diversa clase de límites a tales libertades, límites cuya justificación se encuentra en las relaciones especiales de sujeción bajo las que se encuentran determinados individuos (literal d) del art. 23 del D.L N° 276 y art. 138 del DS N° 005-90-PCM), como sería el supuesto de hecho legal en el cual se prevé la necesidad de contar con autorización del superior jerárquico para ejercer las libertades de expresión e información.

Asimismo, en el fundamento jurídico 4 desarrolla que los límites especiales derivados de una relación de sujeción especial tienen por propósito garantizar la efectividad de los intereses públicos a los que sirve una dependencia pública, los alcances de esta limitación deben entenderse concretamente referidos a esos intereses públicos cuya efectividad se persigue asegurar con la limitación de los derechos constitucionales.

En dicho contexto, el autor considera, que los trabajadores y funcionarios del Estado, estando al servicio de la Nación (artículo 39 de la Constitución) se encuentran dentro de una relación especial de sujeción.

No es una limitación que tutele un interés público, el no tomar en cuenta el origen constitucional y las atribuciones conferidas al SNC y SERVIR, y así debilitar el principio derecho de seguridad jurídica de los administrados, en tanto coexistan RAF – RAD y PAS – PAD, estableciéndose sanciones sustancialmente similares para faltas que son producto de infracción del ordenamiento jurídico administrativo, la ley, y las normas internas de la entidad.

Asimismo, Retamozo Linares (2015) hace alusión al jurista Alejandro Nieto García, de quien realiza la siguiente cita:

...el Derecho Administrativo Disciplinario, referido a los funcionarios públicos tiene un significado consecuentemente ético, pues su finalidad más que el restablecimiento del orden social quebrantado, es la salvación del prestigio y dignidad corporativos; de aquí que puedan existir distintos tipos de correctivos en el orden penal y disciplinario... (Retamozo Linares, 2015, pp. 59, 60).

Alejandro Nieto (2011), en cuanto a la citada institución en el párrafo anterior, a manera de síntesis expone que las relaciones de sujeción especial o también llamadas de supremacía especial son una vieja creación del Derecho Alemán Imperial mediante las cuales se justificaba una fuerte intervención sobre determinados sujetos, sin respecto a sus derechos fundamentales ni al principio de la reserva legal, precisa el autor que dicho régimen extremadamente cómodo para la organización administrativa y para la gestión de los servicios públicos, se mantuvo durante la época de Weimar e incluso durante la vigencia de la Ley Fundamental de Bonn. (pp. 184, 185).

Además, es importante citar lo que a manera de conclusión desarrolla el jurista Alejandro García Nieto:

... .Por decirlo con palabras de HESSE (Verfassungsrecht, 10, III, 2), no es lícito sacrificar los derechos fundamentales a las relaciones de sujeción especial, pero tampoco el que las garantías de estos derechos imposibiliten la función de tales relaciones. Ambos, los derechos fundamentales y las relaciones, necesitan una integración ponderada que les proporcione una eficacia óptima. (Nieto García, 2011, p. 190).

En el desarrollo del presente trabajo se realiza un análisis del control punitivo del Estado en el ámbito administrativo, esto es, por un lado respecto a los recursos humanos, personal que presta servicios en el sector

público, a cargo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y por el otro respecto a la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control a cargo del Sistema Nacional de Control; siendo que ambos coinciden con el objeto de control, esto es, prestación personal de servicios de un trabajador en el Estado, al respecto aun cuando el numeral 4 del artículo 96 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, preceptúa que:

En los casos en que la presunta comisión de una falta se derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la Resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, con el fin de respetar los principios de competencia y *non bis in ídem*.

Por ello no es posible que en un caso concreto se suscite un conflicto de competencias entre SERVIR y la Contraloría General de la República; sin embargo, no resta que dichos órganos confluyan en el control de la prestación personal de servicios de funcionarios y servidores en el Estado. En tal sentido, a fin de iniciar en el estudio del presente trabajo, es importante plantear las siguientes interrogantes:

¿Qué sucede si la falta derivada de un informe de control en un proceso judicial es declarada de naturaleza laboral, sería un supuesto que le reste el carácter de falta de carácter administrativa funcional y ello generaría la incompetencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República desplazándose la competencia hacia el Tribunal del Servicio Civil?

¿Qué sucede si la falta cometida se genera porque un trabajador del Estado vulneró una(s) norma(s) técnica(s) propia(s) de sus funciones del ámbito del Sistema Administrativo en el que labora, corresponde sancionar a

SERVIR, o corresponde que se informe a la CGR para que de forma previa al inicio del proceso administrativo realice un informe de Control, asuma competencia, y de ser el caso imponga sanción?

¿Qué sucede si producto de un informe de control de acuerdo a las normas del Servicio Civil se sanciona en primera instancia al trabajador del Estado, y antes de que el Tribunal del Servicio Civil confirme o modifique la sanción, la Contraloría notifique la resolución que da inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional?

Dichas reflexiones han orientado el norte del presente trabajo, a fin de identificar los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para funcionarios y servidores del Estado.

### **2.3. BASES NORMATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

#### **2.3.1 Resolución Jefatural N° 095-95-INAP/DNR de 10 de julio de 1995, que aprueba la Directiva N° 001-95-INAP/DNR, “Normas para la formulación del Manual de Organización y Funciones”**

El Instituto Nacional de Administración Pública a través de la Dirección Nacional de Racionamiento, estableció determinados parámetros respecto al contenido del Manual de Organización y Funciones, indicando que se trata de un documento normativo que describe funciones específicas a nivel de cargo o puesto de trabajo, determina responsabilidades, indica requisitos mínimos de los cargos, proporciona información sobre las funciones de los

funcionarios y servidores públicos, además facilita el proceso de inducción, adiestramiento y orientación del personal recién incorporado al servicio público, todo lo cual les permite conocer expresamente sus funciones y responsabilidades en el cargo.

En palabras del jurista Neves Mujica, J. “La subordinación es un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor de trabajo, en virtud del cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla.” (2003, pág. 31), concepto del cual se destaca que dos son los elementos centrales de dicho concepto, esto es, la sujeción y la dirección.

Es en virtud a la sujeción que el trabajador ciñe su prestación personal de servicios a las normas o reglas establecidas por el Estado empleador, el cual dirige, orienta y conduce la actividad laboral de sus dependientes, acorde a sus objetivos y metas institucionales. Por lo tanto, a entender del autor, cuando en el Manual de Organización y Funciones se regula funciones, responsabilidades de servidores o funcionarios públicos, propiamente el Estado empleador hace uso de su poder de dirección, en tanto para el trabajador se hace manifiesta la subordinación debiendo sujetar su prestación personal de servicios a la regulación del Manual de Organización y Funciones.

Lo indicado en el párrafo anterior encuentra sustento jurídico, en razón a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el fundamento sexto del Expediente N° 04209-2011-PA/TC (Elizabeth Nelly Cruzado Raygal, 2012), en el cual se indica que la labor para la cual

fue contratada la demandante se encuentra contemplada en el Manual de Organización y Funciones de la empresa. En el mismo sentido el numeral 3.3.5 del Expediente N° 2563-2012-AA/TC de 09 de octubre de 2012 (César Jurado Ñaña, 2012).

En tanto el MOF es un documento normativo que establece funciones, responsabilidades y requisitos mínimos de los cargos previstos en la estructura orgánica de la entidad, y siendo que el normar funciones, obligaciones y responsabilidades es un rasgo determinante de la subordinación a través del cual el Estado – empleador hace uso de su poder de dirección; por lo cual se asume la marcada naturaleza laboral de dicho documento de gestión administrativa interna de las entidades del sector público.

Respecto a dicha naturaleza laboral del MOF se debe tener presente las Resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil, que en la parte considerativa correspondiente al apartado “Del régimen disciplinario aplicable” para motivar las funciones y obligaciones de servidores se consigna el siguiente párrafo:

En tal sentido, esta Sala considera que, al tener el impugnante la condición de personal contratado por un empleador estatal bajo el régimen laboral de la actividad privada, son aplicables al presente caso además de las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones de la entidad, así como cualquier otro documento en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad. (Resolución N° 00066-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala).

## **2.4. POSICIONES DOCTRINARIAS RESPECTO A LA SUBORDINACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

A continuación se presentan algunas consideraciones respecto a lo que se entiende por subordinación en el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo:

En el campo del Derecho Administrativo el tratadista Morrón Urbina, J. C. en su Libro Control Gubernamental y Responsabilidad de Funcionarios Públicos cita al jurista argentino José Roberto Dromi, quien indica:

La actividad privada se puede hacer todo lo que no está prohibido, en la actividad administrativa solo se puede hacer lo que está permitido. En otras palabras, no basta la simple relación de no contradicción. Se exige, además, una relación de subordinación. O sea, que para la legitimidad de un acto administrativo es insuficiente el hecho de no ser ofensivo a la ley. Debe ser realizado con base en alguna norma permisiva que le sirva de fundamento. (2015, pág. 84)

De ello se puede colegir que servidores y funcionarios al servicio de la Administración Pública, en tanto tengan positivizadas sus funciones y competencias en reglas jurídicas no pueden inobservar lo previsto en ellas, no siendo una justificación o argumento que no estando prohibido está permitido.

Diferente panorama se presenta cuando se trata de una norma y ésta permite un margen de interpretación y/o actuación del servidor o funcionario, y aun este margen debe ser practicado de acuerdo a principios que rigen la Administración Pública, tal es el supuesto de hecho previsto en la Ley del Contrataciones del Estado, Ley N° 30225:

#### Artículo 9.- Responsabilidad

Todas aquellas personas que intervengan en los procesos de contratación por o a nombre de la Entidad, con independencia del régimen jurídico que los vincule con esta, son responsables, en el ámbito de las actuaciones que realicen, de efectuar contrataciones de manera eficiente, maximizando los recursos públicos invertidos y bajo el enfoque de gestión por resultados, a través del cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y su reglamento y los principios, sin perjuicio de los márgenes de discrecionalidad que se otorgan.

...

Para el autor Valderrama Valderrama, L. en su libro “Régimen Laboral de los Trabajadores Públicos en la Jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil”, la subordinación se puede definir:

...como aquel vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor de trabajo, por medio del cual el primero le ofrece su actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla. De ese modo, la subordinación o dependencia consiste en el sometimiento del trabajador al poder de organización y disciplina del empleador. De acuerdo con la perspectiva de cada una de las partes de la relación laboral, se puede decir que se presenta el binomio sujeción-dirección.

... (2015, pág. 6)

Concepción de la cual se extraen dos rasgos trascendentales como son el ofrecer y someter fuerza de trabajo a la dirección, fiscalización y sanción del empleador.

El cuanto al poder y/o alcance que tiene el empleador mediante la subordinación corresponde destacar que las normas que regulan su prestación personal de servicios son dictadas unilateralmente y se presumen lícitas, lo que genera su observancia obligatoria por parte de los trabajadores, se tiene que:

El trabajador tiene el deber –como resultado de la subordinación– de cumplir todas las indicaciones que el empleador pueda impartir, ya sea directamente o a través de normas dictadas unilateralmente mediante el reglamento de trabajo, aun cuando el trabajador esté

en desacuerdo con ellas, pues por regla general se presumen lícitas. (Rodríguez García, F., 2009, pág. 83).

Los autores Benavente Chorres, H. y Calderón Valverde, L. hacen referencia dimensión de la administración pública:

... . Administración pública comprenderá entonces a las funciones y competencias específicas de los órdenes legislativo, judicial, ejecutivo, electoral, organismos autónomos del Estado (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Banco Central de Reserva, Gobierno Locales y Regionales), y demás instituciones especializadas donde se desarrolle función pública a cargo de agentes oficiales (funcionarios y servidores públicos). (2012, pág. 78)

La RAD y RAF se suscita en el ámbito de la Administración Pública en tanto servidores y funcionarios en el ejercicio de la función pública, inobserven reglas que norman su prestación personal de servicios.

## **2.5. LA SUBORDINACIÓN DIFUSA EN EL SECTOR PÚBLICO**

En el presente estudio para el autor es importante dar a notar que en la Administración Pública, se suscita un grado importante de complejidad en el elemento esencial de la relación laboral como es la subordinación, tornándose en una “subordinación difusa” ya que el Estado empleador ha previsto diversas formas y dispositivos a través de los cuales regula, norma, orienta, dirige, la prestación personal de servicios de un trabajador del sector público, entre ellos: contrato de trabajo, Contrato Administrativo de Servicios, bases de un Concurso Público de Méritos, Términos de Referencia, Manual de Organización y Funciones, normas especiales de cada sector en el cual se desenvuelve el trabajador, como son los sistemas administrativos de: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento,

Presupuesto Público, Tesorería, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Jurídica del Estado, Control.

A raíz de ello, se produce un fenómeno en el cual una misma norma jurídica es capaz de imponer un mandato claro y patente de subordinación para un trabajador del sector público y al mismo tiempo ser criterio normativo para auditar actos de trabajadores que las han incumplido; tal es el caso:

El Procurador Público que no cautela ni defiende técnicamente los intereses de la entidad en procesos conciliatorios y/o arbitrales derivados de contrataciones estatales, generando perjuicio al Estado, el cual puede ser económico o no.

El Tesorero que no da cuenta del vencimiento de cartas fianza, por no renovación oportuna de dichas cartas, y la Entidad no logra ejecutar las mencionadas cartas, con el agravante de que el contratista no ha cumplido con sus prestaciones ofertadas.

El Jefe de Presupuesto destina fondos del Canon, exclusivo para Proyectos de Inversión Pública, para gasto corriente.

El supervisor o inspector de obra, valorizan trabajos no ejecutados por el contratista realizándose el pago de prestaciones no realizadas.

Es que en estos supuestos un mismo hecho se configura en prestación de servicios deficiente, negligente culposa o dolosa y también en actos materia de fiscalización y control gubernamental, siendo pertinente que se unifique un criterio, para que funcionalmente el ente rector del Sistema Nacional de Control de acuerdo a su origen constitucional identifique –audite– estos actos y el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos determine las sanciones pertinentes.

Situación completamente diferente, a la que se presenta en las relaciones laborales del sector privado que no administran fondos públicos, ya que la funciones son detalladas de forma expresa y precisa en el contrato de trabajo o en el Reglamento Interno de Trabajo (RIT).

Elemento subordinación, indispensable en toda relación laboral, en el sector público, se encuentra dispersa en: 1) Normas especiales de determinado sistema administrativo del Estado; 2) Contrato de Trabajo; 3) Documentos de gestión administrativa interna de la entidad.

En cuanto a la subordinación que ejerce el Estado respecto a los trabajadores de la Administración Pública conviene anotar:

Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad (Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR, artículo 9°).

El artículo 40 de la Constitución Política del Perú, establece que la ley regula los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos (Congreso Constituyente Democrático, 1993); en cuanto a los deberes y responsabilidades del personal que labora en la Administración Pública, es importante destacar que de acuerdo al artículo 39 de la Constitución, la relación laboral con el Estado adquiere un matiz especial, debido a que

todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación (Congreso Constituyente Democrático, 1993).

## **2.6. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD Y EL PODER DE DIRECCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Dado que es la ley, la que regula los deberes y responsabilidades de los servidores públicos, es trascendental tener presente el numeral 19 de la Resolución N° 00114-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de fecha 20 de febrero de 2013, respecto a las conductas sancionables y las infracciones, recuerda el contenido del principio de tipicidad:

...el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al desarrollar el principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, determina que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

En el numeral 25 de la misma resolución, respecto al debido procedimiento en sede administrativa y concurrencia de normas (DL N° 276 y Código de Ética de la Función Pública) en la tipificación señala que:

En consecuencia, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario no puede haber concurrencia de imputación por infracciones a normas laborales, como el Decreto Legislativo N° 276 y por otro lado la Ley del Código de Ética de la Función Pública, debido a que los procedimientos establecidos en dichas normas contienen supuestos diferentes, como el plazo de prescripción y el tipo de sanción.

Dicho poder de dirección es ejercido por el Estado, sea con una personalidad de derecho privado, de derecho público, o con doble personalidad dependiendo del ámbito donde actúa, para ello conviene citar lo expresado por Bielsa Rafael:

...Se admite en cambio que el Estado, como sujeto único que no se desprende nunca en forma absoluta de sus potestades de imperio –precisamente en ejercicio de dichas potestades- puede autolimitar su poder sometiendo sus relaciones jurídicas en determinado ámbito de cosas en forma preponderante al Derecho Privado; pero ello no significara jamás la existencia de una segunda personalidad de carácter privado del Estado... (Isasi Cayo, J. F. 2014, p. 214-215).

Parafraseando lo expresado por el autor, se debe tener presente que no obstante el Estado intervenga en relaciones sujetas a normas de derecho privado, dicho ente abstracto, en ningún momento se desprende de sus potestades y facultades de *ius imperio*, las cuales están orientadas a cautelar y tutelar bienes e intereses públicos.

## **2.7. NORMAS LEGALES Y LOS MANDATOS DE SUBORDINACIÓN IMPUESTOS A TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO**

A continuación se detallan mandatos de subordinación para trabajadores de la administración pública contenidos en normas de sistemas administrativos:

### **2.7.1 Abastecimiento**

Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225 publicada el 11 de julio de 2014.

El Plan Anual de Contrataciones que se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras cubiertas con el Presupuesto Institucional de Apertura y el valor estimado de dichas contrataciones, con independencia que se sujeten al ámbito de aplicación de la presente Ley o no, y de la fuente de financiamiento;

dicho plan se publica en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). (Artículo 15.- Plan Anual de Contrataciones).

Precepto que es importante para el presente trabajo, debido a que no incluir todas las contrataciones; asimismo, no publicar dicho plan en el SEACE, generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El área usuaria debe requerir los bienes, servicios u obras a contratar, siendo responsable de formular las especificaciones técnicas, términos de referencia o expediente técnico, respectivamente, además de justificar la finalidad pública de la contratación. Los bienes, servicios u obras que se requieran deben estar orientados al cumplimiento de las funciones de la Entidad. (Artículo 16.- Requerimiento).

Precepto importante, del cual se extrae que se debe justificar la finalidad pública de la contratación, asimismo los bienes, servicios u obras debes estar orientados al cumplimiento de funciones de la Entidad, en caso ello no sea desarrollado en el requerimiento generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Se encuentra prohibido fraccionar la contratación de bienes, servicios u obras con la finalidad de evitar el tipo de procedimiento de selección que corresponda según la necesidad anual, de dividir la contratación a través de la realización de dos o más procedimientos de selección, de evadir la aplicación de la presente Ley y su reglamento para dar lugar a contrataciones iguales o

inferiores a ocho (8) UIT (Artículo 20.- Prohibición de fraccionamiento).

Fraccionar una necesidad única con el fin de evitar la exigencia de realizar procesos de contratación Estatal, generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El contrato debe celebrarse por escrito y se ajusta a la proforma incluida en los documentos del procedimiento de selección con las modificaciones aprobadas por la Entidad durante el mismo. (Artículo 32.- El contrato).

Este precepto normativo, resulta importante debido a que una posible modificatoria del contrato, desligándose de la proforma y de las modificaciones aprobadas por la Entidad, implicara una falta cometida por el titular de la entidad (porque firma en representación de la entidad) y al asesor legal (porque es quien normalmente elabora el contrato), lo cual generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Las garantías que acepten las Entidades deben ser incondicionales, solidarias, irrevocables y de realización automática en el país, al solo requerimiento de la respectiva Entidad, bajo responsabilidad de las empresas que las emiten. (Artículo 33.- Garantías).

Este precepto resulta importante debido a que, en el caso que la entidad acepte garantía que no sea incondicional y de realización automática, no siendo posible ejecutarla, evidentemente generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

En caso de retraso en el pago por parte de la entidad, salvo que se deba a caso fortuito o fuerza mayor, esta reconoce al contratista los intereses legales correspondientes, debiendo repetir contra los responsables de la demora injustificada. Igual derecho corresponde a la Entidad en caso sea la acreedora (Artículo 39.- Pago).

Precepto que resulta importante debido al supuesto en el cual servidor omite el pago a tiempo al contratista y se generen intereses legales, o, en el caso que el contratista no cumpla a tiempo con su prestación y se genere penalidad, la cual no es cobrada por la entidad, en ambos supuestos se generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El órgano encargado de las contrataciones debe llevar un expediente del proceso de contratación, el que debe ordenar, archivar y preservar la documentación que respalda las actuaciones realizadas desde la formulación del requerimiento del área usuaria hasta el cumplimiento total de las obligaciones derivadas del contrato, incluidas las incidencias del recurso de apelación y los medios de solución de controversias de la ejecución contractual. (Artículo 21.- Contenido del expediente de Contratación –Decreto Supremo N° 350-2015-EF, Reglamento de la Ley N° 30225–).

Precepto que resulta importante debido a que, dicho expediente contiene incluso las ofertas no ganadoras de la buena pro, además, contiene toda la documentación correspondiente al proceso de contratación, por lo que su pérdida o inexistencia definitivamente generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

### **2.7.2 Presupuesto Público**

Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411 de 6 de diciembre de 2004.

El Titular de la Entidad es responsable de: Efectuar la gestión presupuestaria, en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, de conformidad con la Ley General, las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público. (Artículo 7.- Titular de la Entidad).

Precepto que resulta importante para el presente estudio, planteándose el supuesto en el cual se comete un error en la fase de aprobación y ejecución del gasto, generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?, para el titular de la Entidad (¿responsabilidad objetiva?) y solidariamente al consejo regional o municipal.

Respecto a la previsión de gastos se establece un orden de prelación, primero, los gastos de funcionamiento de carácter permanente, como es el caso de las planillas del personal activo y cesante, no vinculados a proyectos de inversión, así como sus respectivas cargas sociales; segundo, los bienes y servicios necesarios para la operatividad institucional; tercero, el mantenimiento de la infraestructura de los proyectos de inversión; cuarto, las contrapartidas que por efecto de contratos o convenios deban preverse; quinto, los proyectos en ejecución; y finalmente, la

ejecución de nuevos proyectos. (Artículo 16.- Programación en los Pliegos Presupuestarios).

Precepto que en definitiva resulta ilustrativo para el presente trabajo, en el supuesto que el servidor altere el orden establecido se generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El crédito presupuestario se destina, exclusivamente, a la finalidad para la que haya sido autorizado en los presupuestos, o la que resulte de las modificaciones presupuestarias aprobadas conforme a la Ley General. Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos y de administración, los contratos y/o convenios así como cualquier actuación de las Entidades, deben supeditarse, de forma estricta, a los créditos presupuestarios autorizados, quedando prohibido que dichos actos condicionen su aplicación, bajo sanción de nulidad y responsabilidad del Titular de la Entidad y de la persona que autoriza el acto. (Artículo 26.- Exclusividad de los Créditos Presupuestarios).

Precepto que resulta importante e ilustrativo, en el supuesto de que mediante contrato se condicione gasto mayor al crédito presupuestario otorgado, como se ha previsto ello generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Para el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, se afecta hasta el tres por ciento (3%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los fondos públicos correspondientes a las Fuentes de Financiamiento Donaciones y Transferencias y

Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda. (Artículo 70.- Pago de sentencias judiciales).

Si un servidor afecta hasta el 6% para el pago de sentencias, al infringir el citado precepto legal le generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

### **2.7.3 Tesorería**

Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, Ley N° 28693 de 21 de marzo de 2006.

Los fondos públicos se depositan en forma íntegra dentro de las veinticuatro (24) horas de su percepción o recaudación, salvo los casos regulados por el Sistema Nacional de Tesorería, procediéndose a su debido registro. (Artículo 27.- Plazo para el Depósito de Fondos Públicos).

Se generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional? si el servidor por una excesiva confianza en la seguridad de su caja conserva percepción o recaudación más allá de las 24 horas y por ello se pierde el dinero.

El devengado, sea en forma parcial o total, se produce como consecuencia de haberse verificado lo siguiente: a) La recepción satisfactoria de los bienes adquiridos; o, b) La efectiva prestación de los servicios contratados; o, c) El cumplimiento de los términos contractuales o legales, cuando se trate de gastos sin

contraprestación inmediata o directa; y, d) El registro en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). (Artículo 29.- Formalización del Devengado).

Precepto que es importante en el supuesto de que se haya formalizado el devengado y generado la obligación para la entidad, sin que se haya verificado la efectiva recepción o prestación de lo contratado; supuesto en el cual se generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

La Dirección Nacional del Tesoro Público dispone la suspensión temporal de operaciones en las cuentas bancarias de aquellas unidades ejecutoras o dependencias equivalentes en las entidades en donde surjan situaciones de conocimiento público que pongan en riesgo el adecuado uso de los fondos públicos asignados. (Artículo 53.- Adopción de Medidas Preventivas en el Manejo de Fondos Públicos).

Precepto que ilustra el presente trabajo, debido a que en el supuesto que se conozca situaciones de riesgo, y no se suspenda temporalmente las operaciones y se genere perjuicio económico ello conllevará la imputación de responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

#### **2.7.4 Endeudamiento**

Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, Ley N° 28563 de 30 de junio de 2005.

El titular de la entidad o Unidad Ejecutora es responsable por la utilización de los recursos de las operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional de acuerdo con los respectivos contratos. (Artículo 30.- Recepción y utilización de desembolsos).

Precepto normativo que resulta importante para el presente trabajo, al razonar en sentido contrario, ¿Qué sucede si el titular de la entidad o de la unidad ejecutiva no se ciñe al contrato?, ello le generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Para los fines relacionados con el Sistema Nacional de Endeudamiento, se debe ingresar en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), la información referida a las concertaciones, el desembolso, el servicio de deuda atendido de las operaciones de endeudamiento y la administración de deuda. (Artículo 45.- Registro a través del Sistema SIAF-SP).

Teniendo en consideración que en este Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, es un cimiento fundamental de este sistema, no registrar información importante en el mismo, evidentemente generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?, a quien omite ello.

Los recursos obtenidos por los Gobiernos Regionales o por los Gobiernos Locales a través de operaciones de endeudamiento externo, se destinan, única y exclusivamente, al financiamiento de proyectos de inversión pública (Artículo 51.- Destino del endeudamiento externo).

Precepto normativo del cual se extrae que el otorgar a fondos provenientes de endeudamiento externo, destino diferente al de proyectos de inversión pública, además de responsabilidad penal, civil también se generará responsabilidad ¿disciplinaria o funcional?

### **2.7.5 Contabilidad**

Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, Ley N° 28708 de 10 de abril de 2006.

Las oficinas de contabilidad o quien haga sus veces tienen entre otras atribuciones: efectuar el registro y procesamiento de todas las transacciones de la entidad a que correspondan, elaborando los estados financieros y complementarios, con sujeción al sistema contable de su competencia funcional. [Artículo 11.- Atribuciones de las Oficinas de Contabilidad].

Precepto normativo a partir del cual se puede colegir, que en caso no se registren transacciones o no se elaboren estados financieros, ello generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El registro contable es el acto que consiste en anotar los datos de una transacción en las cuentas correspondientes del plan contable que corresponda, de acuerdo a lo establecido en la documentación que sustenta la transacción, estando las entidades del sector público obligadas a su total cumplimiento, en aplicación de las normas y procedimientos contables emitidos por el órgano rector, utilizando

los planes de cuenta y clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos públicos, así como los sistemas contables que les sean aplicables (Artículo 16.- El Registro Contable).

Precepto que resulta ilustrativo para el presente trabajo debido a que, la omisión del registro contable generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Los plazos para la presentación de las rendiciones de cuentas por parte de todas las entidades del sector público, son determinados por la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, sin exceder el 31 de marzo siguiente al ejercicio fiscal materia de rendición de cuentas (Artículo 28.- Presentación y Recepción de las Rendiciones de Cuentas).

Precepto ilustrativo, por cuanto la inobservancia del citado plazo, generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El titular del pliego presupuestario o la máxima autoridad individual o colegiada de la entidad pública y los Directores Generales de Administración, los Directores de Contabilidad y de Presupuesto o quienes hagan sus veces en las entidades tienen responsabilidad administrativa y están obligados: a) A cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en la presente Ley y su reglamento; b) A presentar a la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, las rendiciones de cuentas de la entidad del sector público en la que se desempeñen; c) A suscribir y remitir, la información requerida para la elaboración de la Cuenta General de la República hasta el 31 de

marzo del año siguiente al ejercicio fiscal materia de rendición de cuenta (Artículo 36.- Obligaciones y Responsabilidades).

Precepto importante, por cuanto el incumplimiento de las funciones listadas generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Se tipifican como faltas graves administrativas las siguientes: La omisión de la presentación de las rendiciones de cuentas, para la elaboración de la Cuenta General de la República.; La presentación de rendiciones de cuentas inconsistente o sin el sustento requerido.; La ejecución del gasto presupuestal sin el financiamiento correspondiente (Artículo 38.- Faltas Graves).

Precepto ilustrativo, por cuanto la tipificación obedece a la vulneración de normas del ordenamiento administrativo y su infracción generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

#### **2.7.6 Inversión Pública**

Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293 de 28 de junio de 2000.

Las Oficinas de Programación e Inversiones, o la que haga sus veces, de cada Sector, de los gobiernos regionales y locales, son las instancias facultadas para evaluar y declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública, término definido en el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Supremo N° 102-2007-EF, que en su artículo 11° establece:

Declaración de viabilidad.-...; 11.1. ... . Se aplica a un Proyecto de Inversión Pública que a través de sus estudios de pre inversión ha evidenciado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con los Lineamientos de Política. En ese sentido, la declaración de viabilidad de un proyecto solamente podrá otorgarse, si éste cumple con los requisitos técnicos y legales establecidos por la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública...

En tal sentido, el responsable de la Oficina de Programación e Inversiones, o el que haga sus veces, es responsable por el cumplimiento de las normas técnicas, metodologías y procedimientos establecidos en las normas reglamentarias y complementarias del Sistema Nacional de Inversión Pública (Artículo 11°.- Atribuciones de las Oficinas de Programación e Inversiones).

Precepto del cual se extrae que en caso el responsable de programación e inversiones evalúe y declare viable un proyecto que no es socialmente rentable y sostenible, definitivamente generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

El responsable de las oficinas de Programación e Inversiones, o la que haga sus veces, deberá tener el perfil profesional establecido por el Sistema Nacional de Inversión Pública. (Artículo 11°.- Atribuciones de las Oficinas de Programación e Inversiones).

Precepto que resulta importante para el presente trabajo, debido a que esta previsión legal impone al encargado de Recuso Humanos la contratación del responsable de programación e inversiones con un determinado perfil, no hacerlo definitivamente generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

### **2.7.7 Defensa jurídica del Estado**

Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, Decreto Legislativo N° 1068 de 27 de junio de 2008.

Los Procuradores Públicos y abogados del Sistema de Defensa Jurídica del Estado están sometidos a la Constitución, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico (Artículo 5.- Principios Rectores).

De este precepto se entiende que el deber de obediencia de los procuradores está sometido a todo el ordenamiento jurídico, la vulneración del mismo generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

En cuanto a un procurador designado en un proceso, entiéndase por conferidas todas las facultades generales y especiales de representación establecidas en los artículos 74 y 75 del Código Procesal Civil, con las limitaciones que esta ley establece. La excepción al presente dispositivo es la facultad de allanarse a las demandas interpuestas en contra del Estado. (Artículo 22.- De las funciones de los Procuradores Públicos).

De este precepto se colige que el procurador que se allana incurrirá responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Los Procuradores Públicos podrán conciliar, transigir o desistirse de demandas, conforme a los requisitos y procedimientos dispuestos por el reglamento. Para dichos efectos será necesario la expedición de la resolución autoritativa del titular de la entidad, para lo cual del

Procurador Público deberá emitir un informe precisando los motivos de la solicitud. (Artículo 23.- De las atribuciones de los Procuradores Públicos).

De este precepto se entiende que el procurador que concilie, transe, o se desista sin haber emitido el informe respectivo, menos se haya emitido la resolución autoritativa del titular, incurrirá responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

Los Procuradores Públicos son responsables de los daños y perjuicios que ocasionen en el ejercicio de las funciones que señala el presente Decreto Legislativo, constituyen inconductas funcionales: a. La defensa negligente del Estado.; y, b. El incumplimiento de las obligaciones previstas por el presente Decreto Legislativo (Artículo 29.- De la tipificación de las inconductas funcionales).

El presente precepto resulta importante por cuanto la defensa negligente de un procurador generará responsabilidad administrativa ¿disciplinaria o funcional?

## **2.8. LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA**

### **2.8.1 Regulación de la responsabilidad administrativa disciplinaria**

En el artículo 91° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM de 11 de junio de 2014, Reglamento de la Ley del Servicio Civil, se define a la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria como:

...aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios,...

La Ley N° 30057 de 03 de julio de 2011, en el Título V desarrolla el “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador”, considerando en su artículo 85° faltas de carácter disciplinario, entre otras:

...; d) La negligencia en el desempeño de las funciones.; e) El impedir el funcionamiento del servicio público.; f) La utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros.; ...; h) el abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro.; i) El causar deliberadamente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de esta.; ...; o) Actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros.; p) La doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente.; p) Las demás que señale la ley.

Las sanciones a aplicarse son: 1) Amonestación Verbal; 2) Amonestación Escrita; 2) Suspensión Temporal sin goce de remuneraciones desde un día hasta doce meses; 3) Destitución, siendo que ésta acarrea una inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública por un plazo de cinco años (penúltimo párrafo del artículo 87 de la Ley N° 30057).

De acuerdo al artículo 92 de la Ley del Servicio Civil, son autoridades del procedimiento administrativo disciplinario: Jefe inmediato del presunto infractor; Jefe de recursos humanos; titular de la entidad y Tribunal del Servicio Civil.

## **2.8.2 Inhibición por parte de autoridades del procedimiento administrativo disciplinario**

Cuando la presunta comisión de una falta derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la resolución que determina el inicio de procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional (numeral 96.4 del artículo 96 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil).

Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE de 20 de marzo de 2015, se aprobó la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.”, dispositivo jurídico, el cual establece que a partir del 14 de septiembre de 2014 los procesos administrativos disciplinarios instaurados, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil.

## **2.9. LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL**

### **2.9.1 Origen y desarrollo constitucional del Sistema Nacional de Control**

La Constitución Política del Perú de 1933 promulgada el 9 de abril de 1933, en su artículo 10 dispone el establecimiento de:

Un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto general de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo con Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones.

Es importante destacar que en su inicial previsión constitucional se le otorgó atribuciones para controlar la ejecución del Presupuesto y la gestión de las entidades, no se hizo alusión a la determinación de responsabilidad administrativa.

La Constitución Política del Perú de 1979 promulgada el 12 de julio de 1979, en el primer párrafo del artículo 146° dispuso que:

La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos...

Asimismo, la Constitución de 1979, le otorgó atribuciones para vigilar la ejecución del presupuesto del Sector Público; las operaciones de deuda pública, y, de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos, pero no para determinar responsabilidad.

La Constitución Política del Perú de 1993 promulgada el 29 de diciembre de 1993, en el primer párrafo del artículo 82 dispone:

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En tal sentido se advierte que a lo largo de la evolución histórica constitucional de la CGR, no se advierte que a la misma se le haya

otorgado facultades para determinar responsabilidad administrativa; en el mismo sentido, la actual Constitución de 1993, tampoco le otorgó a la Contraloría, ente rector del Sistema Administrativo de Control, facultades para determinar responsabilidad administrativa.

### **2.9.2 Origen y desarrollo normativo del Sistema Nacional de Control.**

En la parte considerativa del “Decreto Supremo creando la Contraloría General de la República” de 26 de setiembre de 1929, se indica que el equilibrio presupuestal es base indispensable para a buena marcha de las finanzas del Estado, lo cual no es posible alcanzarse sin el control previo de todas las ordenes de gasto que se expidan por los diferentes ramos de la administración pública y en atención a que en ese momento no existía una oficina que ejerza dicha vigilancia se hizo necesaria la creación de una repartición superior que practique un severo control de los gastos públicos, haciendo además cumplir todas las disposiciones vigentes y las que se dieran sobre ejecución del presupuesto; en tal sentido y con el voto del Consejo de Ministros y con cargo de dar cuenta a la próxima Legislatura Ordinaria, el mencionado decreto supremo decreta “Crease en el Ministerio de Hacienda una repartición administrativa, que se denominará Contraloría General de la República, integrada por las actuales Direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público,…”.

Es necesario resaltar que el “Decreto Supremo creando la Contraloría General de la República” de 26 de setiembre de 1929, en el numeral 8 establece como una de la funciones de la Contraloría General el que “..., podrá solicitar la suspensión y la remoción de los funcionarios o empleados que no cumplan con las disposiciones vigentes de la Ley del Presupuesto o resoluciones sobre la ejecución del mismo.”; sin embargo, se debe resaltar el hecho de que no se encarga como función a la contraloría el suspender o remover a funcionarios o empleados sino tan solo el solicitar la suspensión o remoción.

El Congreso de la República Peruana ha dado la Ley N° 6784 de 28 de febrero de 1930 denominada “Creando la Contraloría General de la República”, la cual en su artículo 1° dispone “Créase en el Ministerio de Hacienda, una repartición administrativa, que se denominará Contraloría General de la República, integrada por las actuales Direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público,...”. Mediante la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú, Ley N° 14816 de 16 de enero de 1964, se brinda una verdadera autonomía e independencia a la Contraloría General, situación jurídica regulada en el artículo 67 de la citada Ley que literalmente dispuso:

La Contraloría General de la República creada por la Ley N° 6784, como repartición administrativa del Ministerio de Hacienda y Comercio, con las funciones y atribuciones que esta Ley Orgánica le confiere se transforma en el organismo especial a que se refiere el Artículo 10° de la Constitución. Como tal controla la ejecución del Presupuesto Funcional de la República y la gestión de las entidades que recaudan o administran rentas del Estado y elabora y pública la Cuenta

General de la República a que se refiere el artículo 177 de la Constitución... Es la autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional, sin perjuicio de la máxima facultad fiscalizadora del Congreso.

La Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú, Ley N° 14816 de 16 de enero de 1964, en su artículo 80 reguló la facultad del Contralor General de la República de solicitar la suspensión o remoción de funcionarios o empleados del Sector Público Nacional que no cumplan con las disposiciones legales o administrativas referentes a la ejecución del Presupuesto Funcional de la República o cuando el funcionario responsable no cumpla con rendir sus cuentas dentro de los plazos señalados por la Ley Anual del Presupuesto.

A través del Decreto Ley N° 19039 de 16 noviembre de 1971, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada ha promulgado la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, la cual entre otros aspectos ha regulado lo siguiente:

Alcance del control.- El control comprende las acciones para cautelar previamente y verificar posteriormente la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros y la obtención de resultados de la gestión pública por parte de las entidades que integran el Sector Público Nacional, así como la utilización de fondos públicos por parte de otras entidades cualquiera sea su naturaleza jurídica (Artículo 2).

Control Posterior y Declaración de Responsabilidad.- El Control Posterior incluye el examen, comprobación, revisión e informe de la exactitud y oportunidad con que la entidad auditada ha aplicado las normas legales y reglamentarias vigentes y usado su potestad discrecional, en la programación y utilización de los recursos humanos, materiales y financieros y, en la obtención de metas y resultados programados, mediante la aplicación de normas, métodos y procedimientos que señale la Contraloría General de la República. Comprende también la declaración de responsabilidad de los servidores públicos cuando haya lugar (Artículo 6).

Determinación o declaración de responsabilidades.- Se dispone que son funciones de la Contraloría General de la República: el tomar medidas temporales necesarias que garanticen una completa determinación de responsabilidades , cuando en un proceso de auditoría se hubieran determinado deficiencias; declarar responsabilidades en que hubieran podido incurrir los servidores del sector público en el ejercicio de sus funciones, aplicar las sanciones y denunciar al Poder Judicial los hechos susceptibles de ser calificados como ilícitos con el objeto de que se determine la responsabilidad civil o penal (literales c), y d) del artículo 12).

Responsabilidad definitiva en vía administrativa.- Corresponde al Contralor General de la República dictar resolución definitiva en vía administrativa declarando responsabilidad de los servidores del Sector Público en el caso que aparecieran reparos en los informes de auditoría; así también aplicar la sanción que determine la ley de

acuerdo con la resolución declaratoria de responsabilidad (literal h) e i) del artículo 16).

De la responsabilidad y sanciones derivadas del proceso de control, las resoluciones que en el ejercicio de sus funciones pronuncie el Contralor General de la República son definitivas, no siendo susceptibles de recurso alguno ante otras autoridades en la vía administrativa y solo podrá contradecirse en la vía Judicial, ante la Corte Suprema de Justicia (Artículo 26).

Los titulares de las entidades del sector público nacional, aplicaran la acción correctiva señalada en los informes de auditoría de la Contraloría General de la República, así como sancionaran a los servidores del Sector Público de acuerdo a la decisión del Contralor General de la República. Las sanciones fijadas por el Contralor General de la República serán inscritas en los registros de personal correspondientes al servidor sancionado (Artículo 31).

A través del Decreto Ley N° 26162 de 29 diciembre de 1992, la Ley del Sistema Nacional de Control, entre otros aspectos reguló:

Atribuciones del Sistema Nacional de Control.- Exigir a los servidores y funcionarios públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, determinando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones necesarias preventivas, de validación, correctivas o sancionadoras o ejecutándolas, en caso de incumplimiento (literal e) del artículo 16).

De la responsabilidad administrativa.- Los expedientes sobre determinación de responsabilidades existentes en la Contraloría General de la República a la fecha de promulgación de la presente Ley serán resueltos por el Contralor General de la República. Los casos en que las acciones de control estén orientadas a la evaluación de hechos que involucren responsabilidad patrimonial por una suma menor a diez unidades de referencia tributaria serán resueltos por el órgano superior de control de la entidad examinada (Primera Disposición Transitoria).

Responsabilidad administrativa.- Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente o negligente. La calificación de gestión deficiente o negligente se adopta teniendo en cuenta lo siguiente: a) Que no se hayan logrado resultados razonables en términos de eficiencia, eficacia o economía teniendo en cuenta los planes y programas aprobados y su vinculación con las políticas del sector a que pertenecen.; b) Que no realicen una gestión transparente y no hayan vigilado que los sistemas operativos, administrativos y de control estén funcionando adecuadamente.; c) Que no respeten la independencia de la auditoría interna.; d) Que no agoten todas las acciones posibles para preservar los bienes y recursos de la entidad a que pertenecen.

Asimismo incurren en esta responsabilidad los que han contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a que pertenecen (Primera Disposición Final).

### **2.9.3 Regulación de la responsabilidad administrativa funcional en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**

La responsabilidad administrativa funcional, se encuentra definida en la Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, la cual literalmente señala “Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios: por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, (...).”

De acuerdo al Artículo 15 de la Ley N° 27785, son atribuciones del Sistema Nacional de Control:

...; e) Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación...

La Ley N° 29622 de 07 de diciembre de 2010, regula la competencia material de la Contraloría General de la República para el procesamiento y sanción de la responsabilidad administrativa funcional, por infracciones graves y muy graves, derivadas de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema Nacional

de Control; salvo cuando se trate de infracciones leves, las cuales son de competencia del titular de la entidad.

Son infracciones pasibles de responsabilidad administrativa funcional: 1) Incumplimiento de disposiciones legales e internas.; 2) Trascusión de principios, deberes y prohibiciones éticas.; 3) Realizar actos persiguiendo finalidades prohibidas.; 4) Desempeño funcional negligente o para fines distintos al interés público.

Las sanciones a aplicarse son: inhabilitación de 1 a 5 años y suspensión de 30 a 360 días.

El Decreto Supremo N° 023-2011-PCM de 18 de marzo de 2011, Reglamento de la Ley N° 29622, especifica y describe 47 conductas constitutivas de infracción y sanciones. Dentro de las cuales se puede citar algunas:

Artículo 6°.- Infracciones por incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones internas relacionadas a la actuación funcional.

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas al incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como de las disposiciones internas vinculadas a su actuación funcional, específicamente por:

...

b) Incurrir en la contravención al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.

...

g) Contratar bienes, servicios u obras sin proceso de selección, simulando su realización o de forma fraudulenta, cuando la normativa prevea su obligatoria realización, dando lugar a la generación de perjuicio al Estado, excepto en los casos en que los montos de la contratación correspondan a una adjudicación de menor cuantía. Esta

infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.

...

k) Usar los recursos públicos sin la estricta observancia de las normas pertinentes o influir de cualquier forma para su aplicación irregular, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.

...

r) Autorizar o ejecutar la transferencia en beneficio propio o de persona natural o jurídica, de los bienes, rentas, importes o valores integrantes del patrimonio de la entidad, sin observancia de las disposiciones legales aplicables al caso, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.”

#### **2.9.4 Exposición de motivos en el reglamento de la Ley N° 29622 ¿El Por qué, de la regulación del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional?**

En los antecedentes de la exposición de motivos se indica que con la dación de la Ley N° 29622 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2011, en [www.unjbg.edu.pe](http://www.unjbg.edu.pe)), se permite solucionar el problema de deslinde de responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control, a consecuencia de: I) Ausencia de procedimiento uniforme para el deslinde de responsabilidades, ello por la dispersión de normas en la carrera pública, régimen laboral privado, régimen laboral público, y contrato administrativo de servicios; II) El que la propia entidad sea la encargada de realizar el deslinde de responsabilidades de sus trabajadores.

Sin embargo, con la dación de la Ley del Servicio Civil, su Reglamento y Directivas para su implementación, se ha unificado el régimen laboral aplicable a los trabajadores del sector público, y por tanto la competencia natural de sancionar por incumplimiento de funciones debe ser asumida por la Autoridad Nacional de Servicio Civil, siendo recomendable que se evalúe la drasticidad de las sanciones debido a que el afectado es el Estado.

De acuerdo a una interpretación teleológica y en sentido contrario del artículo 10 (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, 2011) “Son infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional, aquellas conductas expresamente calificadas como tales en normas con rango de ley o decreto supremo, siempre que no tengan carácter laboral.”, permite colegir que las faltas que tiene naturaleza laboral no estarían sujetas a responsabilidad administrativa funcional.

#### **2.9.5 Independencia entre responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional, a propósito del precedente administrativo emitido por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

A fin de desarrollar este ítem es trascendental detallar el precedente administrativo de observancia obligatoria, desarrollado en el numeral 5.28 de la Resolución N° 013-2013-CG/TSRA:

De lo anteriormente expuesto, se desprende que en los casos de concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y de responsabilidad administrativa funcional con identidad en los sujetos y en los hechos, no opera el

principio Non Bis in Ídem porque no se presenta la identidad de fundamento, requisito esencial para su constitución, por lo que la existencia de un proceso administrativo disciplinario en trámite, o sobre el cual ya se hubiese emitido una resolución de sanción o archivamiento, no se encuentra encuadrada dentro del desarrollo del principio Non Bis in Ídem,...

De lo expuesto en dicho considerando, se tiene que no ha precisado ni motivado que es lo que se entiende por fundamento para la responsabilidad administrativa disciplinaria ni lo que se entiende por fundamento de la responsabilidad administrativa funcional.

A efectos de delimitar la no identidad de fundamento, ante la concurrencia de RAD y RAF, el TSRA no desarrolló el contenido, presupuestos, matices, o elementos de la identidad de fundamento, es decir, si dicha categoría abarca una misma falta administrativa (tipificación), el mismo bien jurídico tutelado o el mismo interés público; aristas éstas de trascendental importancia a fin de delinear la esencia y naturaleza de la RAD y la RAF.

#### **2.9.6 Principio del *ne bis in ídem* en contraste con el Precedente Administrativo de Observancia Obligatoria del TSRA, que alude a la concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional**

Es pertinente resaltar que si el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR, pretendió zanjar la diferencia entre responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional; sin embargo, debió realizar un análisis detallado del principio *ne bis in ídem*.

En relación al principio *ne bis in ídem*, la Sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, de fecha 16 de abril de 2003, en su fundamento 19 establece que tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal; en su formulación material, explica que debe ser entendido como el hecho de que “nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho”, es decir, implica la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, especifica que su aplicación, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, precisa que el elemento consistente en la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio: no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido injusto, esto es, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido. También en el fundamento 19, desarrolla que en su vertiente procesal, tal principio significa que “nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos”, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos, o, que se inicien dos procesos con el mismo objeto; se indica que, a través de dicho principio se impide: i) la dualidad de procedimientos y, ii) el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos.

A partir del contenido desarrollado por el Tribunal Constitucional, en cuanto al principio del *ne bis in ídem*, en contraste con el fundamento 5.28 de la Resolución N° 013-2013-CG/TSRA, en el cual se sentó que en los casos de concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y de responsabilidad administrativa funcional con identidad en los sujetos y en los hechos, no opera el principio *non bis in ídem* porque no se presenta la identidad de fundamento; sin embargo, no ha desarrollado en abstracto ni en el caso concreto lo que se entiende por identidad de fundamento, es decir, no ha comparado la falta prevista para la responsabilidad administrativa disciplinaria y la falta prevista la responsabilidad administrativa funcional, si se trata de: 1) mismo contenido del injusto, esto es, mismo bien jurídico o mismo interés protegido.

Al respecto conviene anotar que, los injustos o faltas administrativas disciplinarias y funcionales, si bien no están redactados literalmente iguales pero su razón de ser, el bien jurídico o el interés protegido, es posible que coincidan en el caso concreto. En buena cuenta en cuanto al bien jurídico tanto una como otra responsabilidad se busca el normal y correcto funcionamiento de la administración pública y en lo que respecta al mismo interés protegido, el autor considera que tiene como finalidad que los trabajadores sujeten sus funciones y responsabilidades a las reglas por el Estado empleador establecidas, a fin de que este cumpla sus metas y objetivos institucionales.

## **2.10. COMPETENCIA O ATRIBUCIONES DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

### **2.10.1 Proceso competencial**

La Constitución Política del Perú de 1993, en el numeral 3 del artículo 202 establece “Corresponde al Tribunal Constitucional:...; 3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.”

A fin de considerar el uso estricto y técnico jurídico, de los términos “competencia” y “atribución”, conviene citar la Sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 0013-2003-CC/TC de fecha 29 de diciembre de 2003, caso “Municipalidad Distrital de Pachacamac contra la Municipalidad Provincial de Huarochirí”, que en el tercer párrafo de su fundamento 10.4 desarrolló:

..., puede entenderse que, en puridad, el término competencia es utilizado cuando el conflicto verse sobre gobiernos regionales o municipales, de acuerdo con la lectura de los artículos 191°, 192° y 197° de la Constitución, así como lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Bases de la Descentralización, en tanto que puede entenderse por atribuciones a las posibilidades jurídicas de actuación que la Constitución y las normas que la desarrollan, confieren a los poderes y órganos constitucionales del Estado.

A partir de la citada sentencia, es posible entender que el conflicto de competencias alude en esencia a gobiernos regionales y locales; y, el conflicto de atribuciones, comprende a poderes y órganos constitucionales del Estado.

Respecto al conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales, el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 006-2006-PC/TC de fecha 13 de febrero de 2007, caso “Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - explotación de casinos de juego y máquinas tragamonedas - contra el Poder Judicial”, en su fundamento 22 clasificó dicho conflicto en

...: a) conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto; b) conflicto constitucional por menoscabo de interferencia; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de omisión. En el conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional...

En lo que respecta a la legitimidad en el proceso competencial es menester tener presente que el primer párrafo del artículo 109 del Código Procesal Constitucional, regula que el Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y en el numeral 3 del citado prevé el supuesto en el cual se opongan “A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.”

El Código Procesal Constitucional en su artículo 110, establece que el conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones,

afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro; al respecto, precisa que si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.

Respecto al Bloque de Constitucionalidad, en nuestro sistema jurídico se tiene que la Sentencia, emitida en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC de fecha 24 de abril de 2006, en el fundamento 130 señaló:

Por esa razón se sostuvo que tales normas ... formarán parte del denominado `bloque de constitucionalidad', a pesar de que, desde luego, no gozan del mismo rango de la *lex legum*. En estos casos, las normas delegadas actúan como normas interpuestas, de manera tal que su disconformidad con otras normas de su mismo rango, que sean impugnadas en un proceso de inconstitucionalidad, desencadena la invalidez constitucional de éstas.

El artículo 79 del Código Procesal Constitucional, ha regulado como principio de interpretación que para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

En cuanto a las normas que integran el bloque de constitucionalidad la Sentencia, emitida en el Expediente N° 0020-2005-PI/TC, 0021-2005-PI/TC (acumulados), de fecha 27 de septiembre de 2005, en su fundamento 69 desarrolló:

Sin embargo, lo recién expresado no significa que allí se agoten las normas que pueden conformar el bloque de constitucionalidad. La apertura de éste a otras normas, ya sean leyes orgánicas o simples leyes estatales o decretos legislativos, depende del tipo de materias que hayan sido reguladas por una ordenanza regional y, particularmente, de la clase de competencia (exclusiva, compartida o delegable) de que se trate.

### **2.10.2 Origen constitucional de SERVIR y de la CGR**

La Contraloría General de la República, órgano constitucional autónomo, encuentra previsión constitucional en el artículo 82 del Constitución Política de 1993, de acuerdo al cual se tiene que es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, y sus atribuciones son: i) Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado; ii) Supervisar la legalidad de las operaciones de la deuda pública; y, iii) Supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil, no tiene previsión constitucional expresa; sin embargo, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, regula los “Sistemas Administrativos”, los cuales tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, dentro de ellos se encuentra el “Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”, siendo que el Decreto Legislativo N° 1023 en su artículo 6° dispuso crear la Autoridad Nacional del Servicio Civil como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la

calidad de ente rector del Sistema, y en el literal e) del artículo 11° se reguló como una sus atribuciones “De resolución de controversias, que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados”, y el segundo párrafo del artículo 17 prescribe que el Tribunal del Servicio Civil establece que es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia, y como tal conoce los recursos de apelación en materia de “a) Acceso al servicio civil;...; c) Evaluación y progresión en la carrera; d) Régimen disciplinario; y, e) Terminación de la relación de trabajo.”

A partir de ello se evidencia que la previsión constitucional de la Contraloría General de la República no le otorga atribuciones en el régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo de los servidores de entidades de la administración pública, situación que sí sucede en el bloque de constitucionalidad respecto a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

## **2.11. EL PRINCIPIO DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA**

Es importante iniciar este apartado indicando que, respecto al principio derecho a la seguridad jurídica no exista positivización expresa en la Constitución Política del Perú de 1993, tampoco en el Código Procesal Constitucional; sin embargo, a criterio del autor es posible extraer su existencia del entendimiento conjunto del derecho al debido proceso (numeral 3 del artículo 139 de la Constitución de 1993 -es principio y derecho de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la

tutela jurisdiccional-, el derecho a la tutela procesal efectiva (artículo 4° del Código Procesal Constitucional -obtención de una resolución fundada en derecho-), y el artículo 3 del Constitución, éste último reza

La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Ahora bien, conviene analizar el desarrollo que el Tribunal Constitucional ha realizado respecto a este principio derecho.

### **2.11.1 Origen y contenido de la Seguridad Jurídica**

En su fundamento 14 la Sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 00010-2014-PI/TC, de fecha 29 de enero de 2016 correspondiente al caso “Ley de Protección de la Economía Familiar 2”, señaló

.... El Tribunal tiene dicho que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. Aunque no exista un reconocimiento expreso, el "Tribunal ha destacado que su rango constitucional se deriva de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como el párrafo a) del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución (...), y otras de alcance más específico, como la que expresa el párrafo f) del inciso 24) del artículo 2° (...), o el inciso 3) del artículo 139° de la Ley Fundamental (...). Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria (Fundamento N° 3, STC 0001-0003-2003-A0TC).

En cuanto a la citada expectativa de cómo actuaran los poderes públicos, en su fundamento 16 la citada sentencia con remisión a un

fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso Sunday Times vs Reino Unido -Sentencia de Fondo del 26 de abril de 1979, párr. 49- declaró que “una norma no puede ser considerada como una ley a menos que sea formulada con precisión suficiente como para que el ciudadano pueda regular su conducta (...)”.

En cuanto al contenido de la seguridad jurídica en el fundamento 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 00010-2014-PI/TC, establece

Ahora bien, la garantía de certeza y predictibilidad del (y en el) comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. (...). Por ello, constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo [Cf. STC 0009-2001-AI/TC, Fundamento N° 18]. En realidad, lo que demanda es que cuando se tenga que modificarlo esta deba necesariamente considerar sus efectos entre sus destinatarios, encontrándose vedado de efectuar cambios irrazonables o arbitrarios.

En lo que respecta a los cambios legislativos y la seguridad jurídica es importante tener presente que la Sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 009-2001-AI/TC, de fecha 29 de enero de 2002, en el caso “Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas”, señaló que

A juicio del Tribunal, es lícito que el legislador pueda modificar el sistema normativo. Sin embargo, debe protegerse también la confianza de los ciudadanos frente al cambio brusco, irrazonable o arbitrario de la legislación. Ciertamente, no se garantiza un régimen de derechos adquiridos –con excepción, naturalmente, de los previstos en la Constitución– sino fundamentalmente, el derecho a que no se cambie las reglas de juego abruptamente. En consecuencia, cuando cambia la legislación, y de por medio se encuentra comprometido el ejercicio de determinados

derechos fundamentales, todo cambio solo podrá ser válido si es que, además, se encuentra conforme con el principio de seguridad jurídica.

A partir de las citadas sentencias del Tribunal Constitucional, es posible entender que la seguridad jurídica, es un derecho y principio que implica ley previa, ley cierta redactada lo suficientemente clara a fin de que destinatarios de la norma motiven su comportamiento; además, dicha norma genera una expectativa razonable de cómo los órganos en el ejercicio del poder se conducirán, siendo trascendental resaltar que los cambios legislativos no pueden ser irrazonables o arbitrarios, menos si tienen implicancia en derechos fundamentales; sin embargo, el parámetro de validez de estos cambios es el principio de seguridad jurídica.

A mayor abundancia, en la doctrina es importante recurrir al concepto de seguridad jurídica desarrollado en los siguientes términos "... pretende augurar tanto el quién, el cómo y el qué del comportamiento de los sujetos jurídicos, como también una dosis mínima de razonabilidad, legitimidad o justicia en esas conductas." (Sagües, N. P, pág. 219), el citado autor desarrolla tres niveles en los cuales sitúa a la seguridad jurídica, la referida cita corresponde al tercer nivel, que de acuerdo a lo expresado por Sagües N. P. es la acepción en la cual comúnmente es utilizada.

A partir del concepto detallado en el párrafo anterior, es importante destacar que no basta ley previa y cierta respecto al órgano, el procedimiento y sustrato fáctico del comportamiento legalmente exigido, sino también se exige una dosis de razonabilidad,

legitimidad y justicia, respecto a esta dosis a consideración del autor de la presente investigación, la legitimidad incide en las atribuciones conferidas a SERVIR (régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo) y a la CGR (supervisar la legalidad de actos de instituciones sujetas a control); y, la razonabilidad y justicia inciden en la necesidad de contar con un órgano único que resuelva con criterios uniformes ante hechos generados similares (infracción del ordenamiento jurídico administrativo, leyes y normas internas de la entidad).

Conviene indicar que, en cuanto a la seguridad legislativa se proporciona las siguientes recetas básicas:

“a) Sancionar leyes claras y armónicas, que no tengan preceptos ambiguos, poco inteligibles, de empalme trabajoso o contradictorios entre sí. Los galimatías legislativos, las normas contrapuestas o aquellas que guardan escasa concordancia son fuente permanente de confusiones para quienes deben cumplirlas.

b) Evitar los cambios legislativos frecuentes, apresurados o irreflexivos. Atender con criterio restrictivo la sanción de normas de derecho transitorio

...

h) Dictar normas razonables y de cumplimiento sencillo y sensatamente posible.

...” (Sagües, N. P., pág. 223)

### **2.11.2 Principio derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.**

El numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en cuanto al principio de legalidad establece que “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”; en cuanto al mismo doctrinalmente se ha desarrollado que

La Administración se sujeta, en especial, a la Ley, entendida como norma jurídica emitida por quienes representan a la sociedad en su conjunto, que es el Parlamento, subordinándose al mismo;... En segundo lugar, que la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa. (Guzmán Napurí, C., 2013, pág. 21).

En tal sentido el principio de legalidad se constituye en el límite de actuación de la administración, ejecutando esencialmente la ley en los términos en los cuales ha sido promulgado y publicada; sin que se realice una análisis de los términos en los cuales ha sido redactada son los suficientemente claros, si obedece o no cambios legislativos razonables.

En cuanto a la seguridad jurídica es menester citar el concepto en la doctrina ha desarrollado dos dimensiones:

“... son dos las dimensiones principales a través de las cuales se expresa el principio de seguridad jurídica: una que tiene que ver con la previsibilidad de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y otra que está referida al funcionamiento de los poderes públicos. Antonio E. Perez Luño ha llamado a lo primero corrección estructural y a lo segundo corrección funcional.” (Carbonel, M., pág. 587 a 589).

El citado autor hace indica que la corrección estructural se concreta en una serie de principios que están presentes en casi todos los ordenamientos jurídicos entre ellos cita: *lege promulgata* (para que una ley sea obligatoria tiene que haber sido promulgada); *lege*

*manifiesta* (las normas deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados); *lege plena* (las consecuencias jurídicas deben estar tipificadas en un texto normativo); *lege stricta* (algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas); *lege previa* (las leyes solamente puede regir hacia el futuro); *lege perpetua* (los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estables que sea posible, en contraposición a un ordenamiento volátil), al respecto Carbonel, M indica que los citados principios no tienen sentido por sí solos, esto es, para estar al servicio de la seguridad jurídica es necesario que todos estén presentes en un ordenamiento jurídico determinado.

El mismo autor, en cuanto a la segunda dimensión de la seguridad jurídica, esto es, la corrección funcional, señala que se traduce: a) la presunción de conocimiento del derecho y en la prohibición de esgrimir la ignorancia del mismo, y b) en el principio de legalidad de los poderes públicos, de acuerdo con el cual estos poderes solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados por una norma jurídica.

En tal sentido el principio de legalidad, tan solo se puede entender como una fase o una vertiente de la doble dimensión del principio derecho de la seguridad jurídica; de acuerdo al cual la administración sujeta y ejecuta sus actuaciones a los términos en los cuales ha sido publicada la ley, siendo integralmente entendida la seguridad jurídica implica ley sea obligatoria en tanto es norma debidamente promulgada, clara, comprensible, alejada de formulismos oscuros y

complicados, que es previa y rige hacia el futuro; además, que tenga vocación de perpetuidad, esto es, ser lo más estables que sea posible, en contraposición a un ordenamiento volátil.

**2.12.LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EN LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL**

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL DEL AÑO 2013

Entidad Administrativa Pública	Resolución	Trabajador Administración Pública	Materia	Hechos que originaron procedimiento administrativo – Informes de Control.	Imputación Normas Infringidas	Sanción Impugnada (Suspensión Sin Goce, Cese, Destitución)	Decisión del Tribunal	Criterio o Razonamiento del Tribunal, en Decisión
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria	Resolución n.º 00026-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 23/01/2013	Néstor Francisco Arellano Ubillus	Régimen Disciplinario	Impugnante se encontraba comprendido en las Observaciones N° 7 y 8 del Informe N° 005-2009-2-411 "Examen Especial a las Rendiciones de Cuenta y Encargos que efectúa la Sede Central y los Equipos de Trabajo Zonales"	Manual de Organización y Funciones-MOF; Inciso a) del artículo 16 de la Ley n.º 28175 - Ley Marco del Empleo Público; Numeral 6 del artículo 7 de la Ley n.º 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública	Resolución Directoral n.º 318-2010-MIMDES PRONAA/DE de 8 de septiembre de 2010, se impone sanción disciplinaria de suspensión de tres (3) días sin goce de remuneración	Fundada Apelación, Revoca Resolución Directora n.º 318-2010-MIMDES-PRONAA/DE	Principio de Inmediatez DISPONE eliminación de antecedentes relativos a sanción Impuesta.
Superintendencia Nacional de Los Registros Públicos	Resolución n.º 00130-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 27/02/2013	Carlos Eduardo Moncada Athos	Régimen Disciplinario Despido	Mediante Oficio n. 177-2011-SUNARP-Z.R.WIX/JEF, la Jefatura del órgano de Control Institucional de la Zona Registral N° IX- Sede Lima de la SUNARP, informó a la Jefatura de dicha Zona Registral, que el Asistente Registral de Predios de la Gerencia de Propiedad Inmueble, habría realizado dos mil cuatrocientos cincuenta y seis (2 456) accesos a partidas electrónicas que no estarían relacionadas a sus labores funcionales.	Literales a), b) y e) del artículo 44° del Estatuto de la SUNARP, aprobado por Resolución Suprema N° 135-2002-JUS1, así como las faltas graves laborales establecidas en los literales a), e) y d) del artículo 25° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral.	Con Resolución Jefatural N° 130-2012-SUNARP-Z.R.N° IX/JEF, de 1 de febrero de 2012, emitida por la Jefatura de la Zona Registral N° IX - Sede Lima, se impuso al impugnante la sanción disciplinaria de despido.	Fundado Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Jefatura/ N° 130-2012-SUNARP-Z.R.N°IX/JEF, de 1 de febrero de 2012.	Principio de Inmediatez DISPONE la reposición del señor CARLOS EDUARDO MONCADA ATHOS en la entidad
Ministerio de Educación	Resolución n.º 00114-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 20/02/2013	GLADYS CRISTINA CHUNGA SALAZAR	Régimen Disciplinario Cese Temporal por 12 meses sin goce.	Presuntamente no haber presentado dentro del término legal la rendición de cuentas del encargo que se le confió, así como por haberse apropiado del saldo del mismo, que asciende a la suma de S/. 8 983,23.	Incumpliendo de este modo, las disposiciones establecidas en los incisos a), b) y d) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, lo cual constituye falta disciplinaria acorde a los incisos a) y f) del artículo N° 28. Asimismo	Mediante Resolución Ministerial N° 0181-2012-ED del 10 de mayo de 2012 se le impuso a la impugnante sanción de cese temporal por doce (12) meses sin goce de remuneraciones.	Declarar la NULIDAD de la Resolución Ministerial N° 0181-2012-ED. Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Resolución de	Se ha vulnerado derecho al debido procedimiento administrativo. Se han aplicado dos normas de naturaleza distinta

					por haber transgredido los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 6º, numerales 5 y 6 del artículo 7º y numeral 2 del artículo 8º de la Ley N° 27815- Ley del Código de Ética de la Función Pública.		Secretaría General N° 0091-2012-ED.	para tipificación de un mismo acto.  Se vulnera el derecho de defensa.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Resolución n.º 00047-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 06/02/2013	Denny Hernan Cornejo Reyes	Régimen Disciplinario Suspensión por doce (12) días sin goce de remuneración	Ministro de Transportes y Comunicaciones tomó conocimiento del Informe N° 11-2009-2-5304 denominado "Examen Especial a la Dirección de Circulación y Seguridad Vial de la Dirección General de Transporte Terrestre"; se formuló la observación: "Personal de la Dirección de Circulación y Seguridad Vial de la Dirección General de Transporte Terrestre no desarrollaron acciones orientadas a la emisión de resoluciones de Sanción administrativa y a poner en conocimiento de la autoridad competente para su derivación al procurador público del MTC, respecto a 700 licencias de conducir presuntamente adulteradas y/o falsificadas.", comprendiendo, entre otros servidores, al señor DENNY HERNAN CORNEJO REYES.	Faltas imputada consistente en: (i) no cumplir con su obligación de orientar y supervisar al personal bajo su cargo respecto al debido cumplimiento del artículo 341º del Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC; y, (ii) no haber impartido instrucciones y realizar el seguimiento para que las licencias de conducir presuntamente falsificadas y/o adulteradas sean alcanzadas al superior jerárquico oportunamente para su remisión al Procurador Público del MTC, incumpliendo lo dispuesto en el 133º del Decreto Supremo N° 005-90-PCM; en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar, en el artículo 143º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; así como las funciones establecidas en el inciso b) el artículo 71º del Reglamento de Organización y Funciones del MTC aprobado por Decreto Supremo N° 041-2002-MTC y en los numerales 2.1 y 2.2 del Manual de Organización y Funciones del	Resolución Viceministerial N° 237-2010-MTC/02 del 26 de marzo de 2010, se resolvió imponer al impugnante la sanción de suspensión por doce (12) días sin goce remuneraciones	Declarar INFUNDADO recurso de apelación interpuesto el señor DENNY HERNAN CORNEJO REYES en contra de la Resolución Vice Ministerial N° 428-2010-MTC/02 del 16 de agosto de 2010 y CONFIRMA la citada resolución	No se ha configurado la transgresión al Principio de Verdad Material, ya que la falta ha sido imputada al impugnante de acuerdo a los actuados en el expediente.

					MTC, aprobado por Resolución Ministerial NQ 879-2003-MTC/01			
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria	Resolución n.º 00203-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 27/03/2013.	Rosa Elvira Luque Gutiérrez	Suspensión por 8 días sin goce de remuneraciones	Mediante Informe N° 011-2009 2-4411, denominado "Examen Especial a los Equipos Zonales de Puquio, Huancayo y Chimbote", emitido por la Oficina de Control Institucional del PRONAA, se detectaron irregularidades a Rosa Elvira Luque Gutiérrez, en su calidad de Responsable de Programas y Proyectos del Equipo de Trabajo Zonal Puquio del PRONAA. Los hechos imputados son los siguientes:  (i) No haber comunicado las deficiencias advertidas durante la distribución de un tipo de alimentos, a efectos que se efectúe la aplicación de penalidades por incumplimiento contractual al proveedor.  (ii) No haber supervisado las licencias de habilitación de planta de determinados proveedores.  (iii) Haber realizado funciones inherentes al cargo de tesorera sin encontrarse legalmente premunida de tales facultades.	Imputándole el incumplimiento de lo establecido en los incisos a) y e) del artículo 30º del Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA, aprobado por la Resolución Directoral N° 111-2007-MIMDES-PRONAA/DE; numerales 1, 5 y 6 del artículo IV e incisos a) y e) del artículo 16º de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público; el numeral 3 del artículo 6º y numeral 5 y 6 del artículo 7º de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.	Mediante Resolución Directoral N° 319-2010-MIMDES-PRONAA/DE de 8 de setiembre de 2010, se resolvió imponer a la impugnante la sanción disciplinaria de suspensión por ocho (8) días sin goce de remuneraciones por el incumplimiento de las normas citadas.	Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral n.º 319-010-MIMDES-PRONAA/DE de 8 de setiembre de 2010, emitida por la Dirección Ejecutiva de la misma entidad; Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión del Memorando N° 593-2010-MIMDES PRONAA/UAD-RH	Un mismo hecho no puede configurar una falta ética y una falta funcional, puesto que se vulnera el derecho al debido procedimiento del administrado
Ministerio de Trabajo Y Promoción del Empleo.	Resolución N° 00167-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 13/03/2013.	Elmer Oswaldo Villegas Medina	Régimen Disciplinario - Despido	Haber asesorado a una persona natural y a una persona jurídica, ambas susceptibles de actuación inspectiva, frente a la entidad y dedicarse a otra actividad además de la de inspector.	Incumplimiento de obligaciones dispuestas en los literales a), b), y e) del artículo 16, y los literales a) y b) del artículo 19 del Reglamento de la Carrera del Inspector de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-TR; literal a) del artículo 25º del Texto único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, el numeral 3) del artículo 2 de la Ley N° 28806 - Ley	Mediante acto administrativo contenido en la Carta N° 39-2011-MTPE/1/20.4, del 19 de abril de 2011, se resolvió imponer al impugnante la sanción disciplinaria despido, además se dispuso Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Carta N° 30-2011-MTPE/1/20.4	Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta N° 39-2011-MTPE/1/20.4 de 19 de abril de 2011.	Se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo, en tanto un mismo hecho no puede configurar una falta ética y una falta funcional.

					General de Inspección del Trabajo; artículo 3º de la Ley del Código de Ética de la Función Pública- Ley Nº 27815			
PROVIAS DESCENTRA LIZADO	Resolución n.º 00332-2013- SERVIR/TSC- Segunda Sala de 24/04/2013.	DANIEL ANAMPA CHAHUARA	Régimen Disciplinario Amonest. Escrita	Jefatura del OCI del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - Provías Descentralizado remitió el Informe Nº 003 2010-2-5568 denominado "Examen Especial a la Oficina de Coordinación Zonal Huancavelica", a efectos de implementación de recomendaciones. Se imputó al impugnante: a) el no haber realizado las averiguaciones pertinentes que hubieran permitido detectar irregularidades del contratista respecto a la veracidad de los controles de calidad de los concretos colocados en obra, b) el suscribir el Acta de Recepción Final de Obra el 6 de mayo de 2009, en calidad de Presidente del Comité de Recepción de Obra, y e) el considerar procedente el expediente de liquidación de obra, a través del Informe Nº 0950-2008-MTC/21.HVCA.	Lo cual implicaría la falta de diligencia en el desempeño de sus funciones previstas en el Contrato de Trabajo sujeto a Modalidad para el Servicio Específico Nº 0120-2008-MTC/21 así como sus obligaciones previstas en los literales a), f) y h) del artículo 44º del Reglamento Interno de Trabajo.	Mediante Resolución Directoral Nº 084-2011-MTC/21, del 25 de enero de 2011, la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado impuso la sanción de amonestación escrita al impugnante por las Observaciones Nº 02 y 03	Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor DANIEL ANAMPA CHAHUARA contra la Resolución Directoral Nº 084-2011-MTC/21, del 25 de enero de 2011, Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta.	Sala considera la transgresión del principio de inmediatez, lo cual determina que la entidad carecía de legitimidad para sancionar, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta
ORGANISMO DE FORMALIZAC IÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL- COFOPRI	Resolución n.º 00623-2013- SERVIR/TSC- Segunda Sala de 18/06/2013.	YVAN AURELIO CHIA AQUIJE Le correspondía la sanción de suspensión temporal por 10 días sin goce de remuneraciones; sin embargo, no es posible aplicar sanción por no	Régimen Disciplinario Suspensión Temporal por 10 días sin goce de Remunerac.	Determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria se basa en el Informe Nº 03-2009-02-4246, "Examen Especial al proceso de adjudicación de los predios eriazos con unidades catastrales Nº 12013 y 12014, ubicados en el sector Villacuri, distrito de Salas, provincia y departamento de Ica, ejecutados por la Dirección Regional Agraria de Ica y el ex Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETI, absorbido por COFOPRI".	En Observación Nº 2 se estableció, entre otros, que el impugnante habría incurrido en presuntas irregularidades en su gestión como ex Jefe de la Oficina PETI de Ejecución Regional.	Mediante Resolución Directoral Nº 157-2011-COFOPRI/DE, de 25 de agosto de 2011 se impuso sanción.	Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor YVAN AURELIO CHIA AQUIJE contra la Resolución Directoral Nº 157-2011-COFOPRI/DE, de 25 de agosto de 2011 emitida por la Dirección Ejecutiva de COFOPRI.	Sala considera que habiendo concluido la relación laboral sostenida con el impugnante el 13 de agosto de 2004, la sanción se impuso cuando había caducado la facultad

		mantener vínculo laboral vigente						disciplinaria del empleador.
PROYECTO ESPECIAL BINACIONAL PUYANGO-TUMBES	Resolución n.º 00856-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 7/08/2013.	CESAR HUMBERTO ULLOA DIAZ	RÉGIMEN DISCIPLINARIO SUSPENSIÓN DE SIETE (7) DÍAS SIN GOCE DE HABER	Jefatura de OCI del Proyecto Especial Binacional Puyango - Tumbes, remitió a la Dirección Ejecutiva, el Informe N° 004-2011-2-3414 "Examen Especial a la Información Presupuestal Ejercicio 2010"; el impugnante en su calidad de Ex Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica se encontraría inmerso en las observaciones que textualmente señalan: "Observación N° 1: Obra con anulación de etapas de ejecución del gasto por adelanto directo de S/. 228,000.00 se pagó S/. 2 100 100,013.02 por valorización N° 1 sin mostrar ejecución en obra para dicho pago. Adicional de obra por S/. 479,972.10 sin requerir autorización a Contraloría General de la República, tampoco contó con la ampliación de la Garantía de fiel cumplimiento y Observación N° 4: Contratos de Trabajo con remuneraciones no concordantes con el nivel remunerativo del PEBPT generó pago en exceso de S/. 33 791.00 nuevos soles".	Criterio citado en informe de control ya que en la Resolución del Tribunal del Servicio Civil no ha sido citado.	Mediante Resolución Directoral N° 997 /2011-AG-PEBPT-DE, del 16 de noviembre de 20112, la Dirección Ejecutiva de la entidad, impuso la sanción de suspensión de siete (7) días sin goce de haber al impugnante.	Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 997 /2011-AG-PEBPTDE, del 16 de noviembre de 2011; Retrotraer el procedimiento al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos	Vulnerado el derecho de defensa, el debido procedimiento administrativo y el deber de motivación del acto administrativo
PROVIAS DESCENTRALIZADO	Resolución n.º 01269-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 29/10/2013.	TERESA CARLOS ESTRELLA	RÉGIMEN DISCIPLINARIO AMONESTACIÓN ESCRITA	Jefatura de OCI de Provias Descentralizado, hizo de conocimiento de la Dirección Ejecutiva de la entidad el Informe N° 005-2011-2-5568 "Examen Especial a las Obras Administradas por la Unidad Gerencial de Transporte Rural". La impugnante no ha integrado las bases de acuerdo al pronunciamiento del OSCE, del 10 de noviembre de 2010, no ha evaluado adecuadamente las propuestas	Haber incumplido presuntamente lo establecido en el literal f) del artículo 44º del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad aprobado por Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21.	Con Resolución Directoral N° 1087-2012-MTC/21, del 24 de octubre de 2012, en virtud del nuevo proceso investigador iniciado a la impugnante, se concluyó que existió responsabilidad administrativa	Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, REVOCAR la Resolución Directoral N° 1087-2012-MTC/21, de 24 de octubre de 2012, Dispone la	Principio de Inmediatez

				técnicas de los postores y por integrar las bases del concurso en fecha inoportuna.			eliminación de antecedentes relativos a imposición de sanción.	
Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - Provias Nacional.	Resolución n.º 01378-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 20/11/2013.	PEDRO NICOLAS CARRANZA LOPEZ	Régimen Disciplinario DESPIDO	La gestión del anterior administrador de la Unidad Zonal IX - Junín - Paseo, señor PEDRO NICOLAS CARRANZA LOPEZ, en adelante el impugnante, ha sido deficiente, encontrándose en el arqueo de fondos de caja chica un faltante de <b>S/. 3 564,00</b> , y facturas impagas a proveedores correspondientes al ejercicio 2011. Incorrecta utilización de los fondos de la Unidad Zonal IX - Junín - Paseo, al encontrarse diecinueve (19) remesas pendientes de rendir cuenta, veintidós (22) cheques girados indebidamente a nombre del tesorero por la suma de <b>S/. 91 757,40</b> , y el faltante de <b>S/. 10 547,58</b> en el arqueo de la caja chica.	Incumple numerales 6.1.5 y 6.1.11 de la Directiva N° 011-2011-MTC/20 "Procedimiento para el Manejo, Ejecución y Control de Fondos por encargo a las Unidades Operativas de PROVIAS NACIONAL"; incumple el numeral 5.24 de la Directiva N° 008-2011-MTC/20 "Normas y procedimientos para el uso del fondo para pagos en efectivo y/o fondo fijo de Caja Chica en PROVIAS NACIONAL"; se imputó faltas graves previstas en los literales a) y e) del artículo 25° del TUO del Decreto Legislativo N° 728. Inobservancia de los literales a), d) y q) del artículo 49° y el literal a) del artículo 77° del Reglamento Interno de Trabajo, y Manual de Organización y Funciones.	La Dirección Ejecutiva de Provias Nacional emitió el Oficio N° 670-2012-MTC/20, del 4 de mayo de 2012, a través del cual impuso al impugnante la sanción de despido al considerar que se había acreditado la comisión de las faltas graves.	Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto.	Se ha acreditado la comisión de la falta grave tipificada en el literal a) del artículo 25° del Texto Único Ordenado por Decreto Legislativo N° 728.
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	Resolución n.º 01435-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 4/12/2013.	JULIO CESAR ZAPATA CHAVEZ	Régimen Disciplinario Temporal por 12 meses sin goce de Remunerac.	Subdirector de Tesorería de la Oficina de Administración Financiera de la Oficina General de Administración por haber incurrido en supuesta responsabilidad administrativa por los hechos descritos en el Informe N° 025-2009-MINCETUR/SG/OGA-OFA de la Oficina General de Administración, y en las Observaciones N° 1, 2, 3 y 4 del Informe N° 013-2009-02-53021 y en la Observación N° 1 del Informe N° 011-2009-02-5302, emitidos por la	incumplimiento de las obligaciones previstas en los literales a) y b) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276; faltas disciplinarias señaladas en los incisos a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276; principios éticos que rigen a los servidores públicos establecidas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 6° y numerales 4, 5 y 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815- Ley del Código de Ética de la	El 13 de mayo de 2013, mediante Resolución Ministerial W 129-2013- MINCETUR/DM, se le impone al impugnante una sanción disciplinaria de cese temporal sin goce de remuneraciones por doce (12) meses	Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor JULIO CESAR ZAPATA CHAVEZ contra la Resolución Ministerial N° 185-2013-MINCETUR/DM, de 12 de julio de 2013.	Por haberse acreditado la comisión de la falta imputada

			<p>Oficina de Auditoría Interna de la citada entidad. Concretamente se le imputa el no haber realizado una debida supervisión y controles periódicos al Área de Pagaduría a fin de identificar posibles irregularidades teniendo en cuenta el área de riesgo de dicha área, lo que permitió que exista una apropiación ilícita de dinero mediante la irregular emisión, duplicidad y anulación de recibos de ingreso de caja; hechos que generaron un <b>perjuicio económico</b> a la entidad por un importe no menor a <b>\$/ 63,738.94.</b></p>	<p>Función Pública; haber incumplido con las funciones establecidas en el Manual de Organización de Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.</p>			
--	--	--	---	--	--	--	--

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2013

Entidad Administrativa Pública	Resolución	Trabajador Administración Pública	Materia	Hechos	Imputación Normas Infringidas	Sanción Impugnada (Suspensión Sin Goce, Cese, Destitución)	Decisión del Tribunal	Criterio o Razonamiento del Tribunal, en Decisión
Superintendencia Nacional de Registros Públicos Ministerio de Defensa.	RESOLUCION N° 004-2013-CG/TSRA de 02/07/2013.	JORGE DAVID SALOMÓN REYES	Recurso de Apelación, contra resolución que impone 5 años de inhabilitación	Se imputó al administrado que el 11 de noviembre de 2011 inscribió en favor de los cónyuges Ronald Clarke Lanzbeascoa y Vanessa Nicole Cantella Guzmán la independización de un predio rural de 1000 ha 943,92 m2, ubicado en el sector Pampas de Congorá, distrito de Miguel Checa, provincia de Sullana, región Piura, cuya matriz se encontraba inscrita a nombre de Ministerio de Defensa, incumpliendo con ello la normativa que rige las inscripciones y ocasionando un <b>perjuicio al Estado ascendente a S/5 563 299,10 (Cinco Millones Quinientos Sesenta y Tres Mil Doscientos Noventa y Nueve y 10/100 Nuevos Soles)</b> (3); tal como consta en el informe N° 002-2012-2-2807, del 11 de diciembre de 2012, resultado del Examen Especial a la Zona Registral N° I - Sede Piura, Provincia de Piura, Piura "Evaluación de la inscripción efectuada en el Registro de Predios de Sullana con base al Título 2011-6032.	Literal b) del Art. 46° de la Ley N° 27785; descritas y especificada en el literal h) del Art. 7° de DS N° 023-2011-PCM.  Incumplimiento de las funciones específicas señaladas en los inc. a) y c) del Art. 16 del Manual de Organización y Funciones de los Registros Públicos.	Resolución N° 002-002-2013-CG/SANS que impone <b>5 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.</b>	DECLARAR INFUNDADO en todos sus extremos el recurso de apelación interpuesto por don JORGE DAVID SALOMÓN REYES contra la Resolución N° 002-002-2013-CG/SAN.	Debida Justificación Interna y Externa; Razonable Motivación por parte del Órgano Sancionador. El administrado al momento del inicio de sus funciones como Registrador Público asumió voluntariamente las obligaciones funcionales que le imponía el ejercicio de dicho cargo, lo cual lo condicionaba a adoptar las precauciones propias de la diligencia debida.
COSMOF	RESOLUCION N° 006-2013-	ENRIQUE MIGUEL MONZÓN MOSCOSO	Nulidad de la Resolución N° 001-002-	En su calidad de Miembros del Comité Especial de la Licitación Pública N° 002-2011-CORPAC:	Literal a) y b) del Art. 46° de la Ley N° 27785; descritas y especificada en el	Resolución N° 001-002-2013-CG/SAN impuso sanción de cuatro años de inhabilitación para	Declarar NULA La Resolución Apelada N° 001-002-2013-G/SAN,	El perjuicio a los intereses del Estado constituye

	CG/TSRA de 10/09/2013.	LUIS GILBERTO CHAQUI CARRILLO ANTERO TORRES HERRERA	2013-CG/SAN que impuso sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	Elaboración de las Bases Administrativas, incorporando irregularmente a las Certificaciones FAT como documento válido para acreditar la experiencia del postor, no obstante carecer de información esencial como el monto contractual. Calificación irregular de la propuesta de COMSOFT, calificando en el factor de evaluación experiencia que no se acreditaba fehacientemente. La elaboración de Bases Administrativas de la Licitación en los términos descritos generó perjuicio al Estado al privársele a CORPAC de acceder a una mejor propuesta y un menor precio. Asimismo, la calificación irregular generó un <b>perjuicio económico</b> al <b>impedirle a CORPAC ahorrar US\$ 741, 767.26</b> , cifra que corresponde a la diferencia entre el monto de la propuesta económica del adjudicatario, COMSOFT GmbH, en adelante COMSOFT, y el postor que ocupó el segundo lugar, IDS INGENIERÍA DEI SISTEMI S.p.A	literal d) del Art. 6° literal h) del Art. 7° de DS N° 023-2011-PCM. Art. 4°, 29° de la Ley de Contrataciones del Estado; literal f) del art. 44°, Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y Directiva N° 002-2010-OSCE/CD que aprueba las Bases Estandarizadas.	el ejercicio de la función pública a ENRIQUE MIGUEL MONZÓN MOSCOSO y LUIS GILBERTO CHAQUI CARRILLO y suspensión temporal de 360 días en el ejercicio de sus funciones sin goce de remuneraciones a ANTERO TORRES HERRERA.	De 10 De Julio De 2013, Expedida Por El Órgano Sancionador De La Contraloría Debiendo Emitirse Una Nueva Resolución De Inicio Del Órgano Instructor.	un factor indispensable para determinar que la conducta atribuida al administrado configura responsabilidad administrativa funcional pasible de sanción por parte la Contraloría General de la República. A juicio de este Tribunal, se ha verificado una clara afectación al derecho de defensa de los imputados en cuanto a la necesaria y razonable fundamentación de la resolución que le sanciona, al haber sido sancionados con argumentos frente a los cuales no han tenido oportunidad razonable de
--	------------------------	---	---	--	--	---	--	---

								ejercer su derecho de defensa, ni sus descargos.
DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LORETO	RESOLUCION N° 007-2013-CG/TSRA de 24/09/2013.	JUAN ALEJANDRO TORRES RODRÍGUEZ	Recurso de Apelación contra la Resolución N° 001-015-2013-CG/SAN que impuso la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública	Técnico en planillas der área de Remuneraciones Pensiones y Cómputo de la Dirección Regional de Educación de Loreto, a la fecha de ocurridos los hechos identificados en el Informe de Control N° 003-2012-2-0734. Por haber manipulado el Sistema Único de Planillas (SUP) de la DREL para modificar la situación laboral de la ex trabajadora Lucy Ramírez Rodríguez, de la condición laboral de "baja" - esto es, sin vínculo laboral con la Entidad, desde el 31 de diciembre de 2008 - por la de la "habilitada" - es decir, con vínculo laboral vigente. Asimismo, se le imputó haber sustituido el número de cuenta bancaria de la citada ex trabajadora por la suya, y haber generado, en su favor, que el abono correspondiente a las remuneraciones de los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2011 sea depositado en la cuenta bancaria personal del administrado, ocasionando un <b>perjuicio económico al Estado</b> por un total de <b>S/. 12, 438.40</b> (Doce Mil Cuatrocientos Treinta y Ocho y 40/100 nuevos soles)	Literal b) del Art. 46° de la Ley N° 27785; descritas y especificada como infracciones muy graves en el literal b) y r) del Art. 7° literal h) del Art. 7° de DS N° 023-2011-PCM.	Resolución N° 001-015-2013-CG/SAN de 26 de julio de 2013 que impuso la sanción de 4 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	DECLARAR INFUNDADO en todos sus extremos el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 001-015-2013 CG/SAN de 26 de julio de 2013	La determinación del principio Non Bis In idem requiere establecer, además de las identidades de persona y hecho, la concurrencia de la identidad de fundamento que exige, a su vez, establecer la superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras; lo que no sucede en el caso del procedimiento administrativo sancionador con respecto al proceso penal, ya que el

								primero busca investigar, y de ser el caso, sancionar administrativamente.
Municipalidad Provincial de Purús	RESOLUCION N° 010-2013-CG/TSRA de 05/11/2013.	ERNESTO FERREYRA LIMA RICHAR RAÚL ROJAS ROJAS EDWIN MILLAN PARIONA CABRERA	Apelación acumulados contra la Resolución N° 007-014-2013-CG/SAN que impuso las Sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	Administrados <b>Ferreya Lima, Rojas Rojas y Pariona Cabrera, en sus condiciones de Gerente de Administración y Finanzas, Gerente de Asesoría Jurídica y Gerente de Planeamiento Presupuesto, Racionalización y Cooperación Técnica internacional,</b> de la Municipalidad Provincial de Purús. Informe de Control N° 950-2012-CG/0RPC-EE Influenciado en la toma de decisiones de las autoridades municipales para que aprueben el pago de una retribución económica en favor de los funcionarios municipales que cumplen labor administrativa, por el período de enero a diciembre de 2012 emisión, en su calidad de Gerente de Administración y Finanzas, del Informe N° 003-2012-MPP-ALC-GAYF del 4 de enero de 2012, en el cual propuso el pago de dicha compensación irregular, remitido para la opinión técnica y legal respectiva, dando lugar a la emisión de la Resolución de Alcaldía N. 021-2012-MPP visada por el administrado en señal de conformidad; ocasionando con esta inobservancia un <b>perjuicio económico al Estado ascendente a S/. 162 000,00.</b> La infracción se materializó con el pago que la Municipalidad efectuó en favor de 14 funcionarios.	Literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785; descritas y especificada como infracciones muy graves en el literal j) y k) del Art. 6° literal h) del Art. 7° de DS N° 023-2011-PCM.  Contraviniendo lo dispuesto en el Art. 6. de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector público para el Año Fiscal 2012	Resolución N° 007-014-2013-CG/SAN de 16 de septiembre de 2013, que impuso la sanción de tres 3 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública: al administrado Ernesto Ferreyra Lima; dos (2) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública al administrado Richar Raúl Rojas Rojas y dos (2) años de inhabilitación para el ejercicio de la función Pública al administrado Edwin Millan Pariona Cabrera.	DECLARAR INFUNDADOS EN todos SUS EXTREMOS IOS RECURSOS de Apelación interpuestos por los señores ERNESTO FERREYRA LIMA, RICHAR RAUL ROJAS ROJAS Y EDWIN MILLAN PARTONA CABRERA contra la Resolución N° 007-014-2013-CG/SAN de 16 de septiembre de 2013	(5.29) Colegiado considera que a efectos de analizar si dichos Informes influyeron o no en la aprobación de la Resolución de Alcaldía N° 021-2012-MPP que otorgó la Compensación cuestionada, es necesario realizar un análisis respecto a las funciones de los cargos municipales de los administrados que se encuentran detallados en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Organización y

								Funciones (MOF) de la Municipalidad Provincial de Purús.
Gobierno Regional de Ucayali	RESOLUCION N° 015-2013-CG/TSRA de 09/12/2013.	JOSÉ ALBERTO CHOCANO FIGUEROA  NELLY KATTY ARCE MUÑOZ	Apelación acumulados contra la Resolución N° 001-005-2013-CG/SAN que impuso las Sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	Informe de Control n.º 886-2012-CG/ORPC-EE <b>Chocano Figueroa - Gerente de la Oficina Regional de Administración</b> del Gobierno Regional de Ucayali.- Haber aprobado transferencias de recursos de Canon y Sobrecanon petrolero al Comité de Administración de Fondos y Estímulos (CAFAE), por el importe de <b>S/. 1 118 772,00</b> (Un Millón Ciento Dieciocho Mil Setecientos Setenta y Dos y 00/100 Nuevos Soles) para el pago de incentivos laborales al personal de la Sede Central y de la Aldea San Juan, así como de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, Trabajo y Promoción del Empleo y Vivienda, Construcción y Saneamiento; así cómo haber usado irregularmente tales recursos en gastos corrientes a través de la citada autorización de transferencia. <b>Arce Muñoz - Directora Ejecutiva de la Oficina de Contabilidad</b> del Gobierno Regional de Ucayali. -En su condición de Directora Ejecutiva de la Oficina de Contabilidad, ejecutó gastos no autorizados por ley haciendo efectivas las transferencias irregulares de recursos determinados, con la fuente de financiamiento de Recursos Determinados, "Rubro 18: K. Canon y Sobrecanon petrolero, para el pago de los referidos incentivos. Asimismo, se le imputa haber influenciado en la autoridad competente para esta aplicación irregular de los recursos del canon y sobrecanon petrolero.	Literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785; descritas y especificada como infracciones graves en el literal j) y k) del Art. 6° literal h) del Art. 7° de DS N° 023-2011-PCM.  Ley N° 27506, Ley de Canon y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-EF, et Art 5. de la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto Público para el año 2011; y los Decretos de Urgencia N° 028-2006, 060-2009, 069-2009, 079-2009, 025-2010 y 026-2010. Con ello, se produjo la disminución de la disponibilidad de los recursos económicos, los cuales se destinan exclusivamente a promover el desarrollo sostenible de la localidad, a través de las inversiones en la ejecución de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, así como el mantenimiento o cofinanciamiento de la elaboración de proyectos de inversión.	Resolución N° 001-005-2013-CG/SAN que impuso las Sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	DECLARAR INFUNDADOS en todos sus extremos los Recursos de Apelación interpuestos por los señores JOSÉ ALBERTO CHOCANO FIGUEROA y NELLY KATTY ARCE MUÑOZ contra la Resolución No 001-005-2013 CG/SAN de 24 de septiembre de 2013.	(5.21) A criterio de este Colegiado no resulta pertinente lo alegado por los administrados respecto a los presuntos derechos adquiridos para el pago de estos incentivos, dado que la controversia no gira en torno al derecho de los trabajadores a percibir incentivos por CAFAE, sino a la fuente de pago de tales derechos, es decir, que éstos sean financiados con recursos provenientes del canon y sobrecanon petrolero ya que las normas que regulan su uso le otorgan un

								destino específico acorde a la naturaleza no renovable del recurso natural petróleo de cuya explotación se deriva el canon y sobrecanon.
--	--	--	--	--	--	--	--	--

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL DEL AÑO 2014

Entidad Administrativa Pública	Resolución	Trabajador Administración Pública	Materia	Hechos que originaron procedimiento administrativo – Informes de Control.	Imputación Normas Infringidas	Sanción Impugnada (Suspensión Sin Goce, Cese, Destitución)	Decisión del Tribunal	Criterio o Razonamiento del Tribunal, en Decisión
SEGURO SOCIAL DE SALUD	RESOLUCIÓN N° 00066-2014-SERVIR/TSC- Segunda Sala de 08/01/2014	EDSON ANTONIO SERRANO DEL CARPIO	RÉGIMEN DISCIPLINAR . SUSPENSIÓN POR NOVENTA (90) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES	El 3 de mayo de 2011, la Jefatura de la Oficina de Administración de la Red Asistencial Almenara del Seguro Social de Salud, en adelante la entidad, tomo conocimiento mediante el Oficio N° 583-DG- N°126-2011-HEJCU-OP, emitido por la Dirección General del Hospital de Emergencias José Casimiro Ulloa, que el señor EDSON ANTONIO SERRANO DEL CARPIO, estuvo prestando servicios para el citado hospital desde el 1 de marzo de 2011 bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios.  Carta N° 2349-GRAA- ESSALUD-2011, del 20 de mayo de 2011, por la cual se puso en conocimiento del impugnante la presunta falta imputada y se le solicitó sus descargos.  <u>8 de junio de 2011</u> , fecha en que el impugnante presentó sus descargos  <u>9 de julio de 2012</u> , fecha en que se emitió la Carta N° 4597-G-RAA-ESSALUD-2012 que impuso la sanción al impugnante, no se encuentra dentro de los límites del plazo razonable.	Presunto Doble Vínculo Laboral:  Artículo 40° de la Constitución Política del Perú; Literal e) del artículo 19° y el literal ñ) del artículo 20° del Reglamento Interno de Trabajo del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99; artículo 3° de la Ley N° 28175 "Ley Marco del Empleo Público; falta grave contemplada en el inciso a) del artículo 25° del Texto Único ordenado del Decreto Legislativo N° 728	Mediante Carta N° 4597-GRAA-ESSALUD-2012 de 9 de julio de 2012, la Gerencia de la entidad, le impuso al impugnante la sanción de Suspensión por noventa (90) días sin goce de Remuneraciones.	Fundado el recurso de apelación, revoca el acto administrativo contenido en la Carta N° 4597-G-RAA-ESSALUD-2012 de 9 de julio de 2012, emitida por la Gerencia de la Red Asistencial Almenara del Seguro Social de Salud.	Aplicación del Principio de Inmediatez.
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA	RESOLUCIÓN N° 00011-2014-SERVIR/TSC-	JULIA MARINA HERRERA ARATA	RÉGIMEN DISCIPLIN. SUSPENSIÓN DE	Con Informe N° 003-CAC.USJ-GAD-CSJCA-PJ de <u>12 de abril de 2013</u> , remitido por el Coordinador del Archivo Central a la Gerencia de la Unidad Ejecutora de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, se pone	Presuntamente haber incumplido lo establecido en el literal d) del artículo 42° y el literal f) del artículo 78° del Reglamento Interno de Trabajo del Poder Judicial,	Resolución Número Tres de 25 de noviembre de 2013, la Gerencia resolvió imponer la medida disciplinaria de	Fundado el recurso de apelación, revoca la Resolución N° 03 de 25 de noviembre de 2013,	Aplicación del Principio de Inmediatez.

DE CAJAMARCA	Segunda Sala de 08/01/2014.		TREINTA (30) DÍAS SIN GOCE DE REMUN.	sobre la falta de respeto en las que habrían incurrido, la señora Julia Marina Herrera Arata, en adelante la impugnante, al haberse dirigido en lenguaje descortés a su jefe, el Coordinador del Archivo Central. Con Resolución N° Uno de 24 de abril de 2013, la Gerencia, resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante. El 3 de mayo de 2013, la impugnante presentó sus descargos alegando que lo imputado contra su persona es totalmente falso, en tanto nunca faltó el respeto a su jefe, más aun teniendo éste avanzada edad.  Mediante Resolución Número Tres de <u>25 de noviembre de 2013</u> , la Gerencia resolvió imponer la medida disciplinaria de suspensión sin goce de haber por treinta (30) días.	aprobado por Resolución Administrativa del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial N° 010-2004-CE-P.  <i>¿El período de siete (7) meses y trece (13) días que medía entre la toma de conocimiento de los hechos por la entidad y la imposición de la sanción está dentro de los límites temporales que impone el principio de inmediatez?</i>	suspensión sin goce de haber por treinta (30) días	emitida por la Gerencia de Administración de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca.	
HOSPITAL NACIONAL CAYETANO HEREDIA	RESOLUCIÓN N° 00149-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 05/02/2014.	JESUS MARTIN BOCANEGRA VELASQUEZ	RÉGIMEN DISCIPLIN. DESTITUCIÓN	Con Informe N° 99-2013-OAJ-HNCH de 25 de febrero de 2013, la Jefatura de la Oficina de Asesoría Jurídica del Hospital Nacional Cayetano Heredia, comunicó a la Dirección General de la entidad de las presuntas irregularidades en las que habrían incurrido funcionarios y servidores en la ejecución del Contrato N° 866-2011-HNCH, entre ellos, el señor JESUS MARTIN BOCANEGRA VELASQUEZ.  Mediante Resolución Directoral N° 206-2013-HNCH/DG, del 24 de abril de 2013 la Dirección General de la entidad resolvió abrir proceso administrativo disciplinario, se le imputó haber incurrido en falta disciplinaria prevista en los incisos a), e) y f) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, al incumplir las obligaciones establecidas en los incisos a) y b) del	Haber incurrido en falta disciplinaria prevista en los incisos a), e) y f) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, al incumplir las obligaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 21° del referido decreto legislativo.  Numeral 4 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y el artículo 233° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM.  <i>¿El debido procedimiento se ve afectado cuando una entidad empleadora estatal</i>	Resolución Directoral N° 832-2013 HNCH/DG de 18 de noviembre de 2013, la Dirección General de la entidad resolvió imponer al impugnante la sanción de destitución	NULIDAD de la Resolución Directoral N°832-2013-HNCH/DG, del 18 de noviembre de 2013, emitida por la Dirección General del Hospital Nacional Cayetano Heredia.	Vulnerado el Debido Procedimiento Administrativo

				<p>artículo 21° del referido decreto legislativo, mediante Resolución Directoral N° 832-2013 HNCH/DG de 18 de noviembre de 2013, se sancionó al impugnante por haber incurrido en falta disciplinaria prevista en los literales a) y f) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, al incumplir las obligaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 21° del referido Decreto Legislativo, y lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 32° de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y el artículo 233° de su Reglamento.</p>	<p><b>aplica una sanción disciplinaria al personal a su servicio por infracciones normativas que no le fueron imputadas al momento de solicitarle sus descargos?</b></p>			
<p>HOSPITAL NACIONAL CAYETANO HEREDIA</p>	<p>RESOLUCIÓN N° 00350-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 26/03/2014.</p>	<p>TITO ALFREDO CHILON QUISPE</p>	<p>RÉGIMEN DISCIPLIN. DESTITUCIÓN</p>	<p>El 2 de agosto de 2013, con Memorando N° 763-2013-0ERRHH-OARRHH-Rg.DHNCH, la Dirección de la Oficina Ejecutiva de Gestión de Recursos Humanos del Hospital, solicitó al Departamento de Medicina, un informe sobre los hechos que se le imputaron al impugnante en la denuncia periodística publicada el día 25 de julio de 2013 en el suplemento "La Semana". Informe N° 018-2013- SNEU-PSI/HNCH, en el cual se determinó que el día 28 de mayo de 2013, el impugnante no se encontraba en día libre, no solicitó permiso para salir antes de la hora reglamentaria, y su turno normal era de 8:00am a 2:00 pm. Informe N° 96-2013-OARRHH-HNCH, notificado el 7 de agosto de 2013, la Jefatura de la Oficina de Administración de Recursos Humanos de la Entidad concluye que el impugnante ha incurrido en presunta falta disciplinaria consistente en que el día 28 de mayo de 2013 se habría ausentado de su puesto de trabajo dentro de la jornada laboral, para atender a un paciente en un consultorio privado.</p>	<p>Presuntamente falta disciplinaria contemplada en el inciso a) del artículo 28° del Decreto legislativo N° 276, al haber infringido las obligaciones previstas en los incisos a) y e) del artículo 21° y el inciso a) del artículo 23° del referido decreto legislativo y el artículo 128° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; asimismo, habría incurrido en la falta prevista en el inciso f) del artículo 78° del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Salud, aprobado por Resolución Ministerial N° 0132-92-SA-P.</p>	<p>Mediante Resolución Directoral N° 798-2013-HNCH/DG de 30 de octubre de 2013, la Dirección General de la Entidad resolvió imponer al impugnante la sanción de destitución, por la comisión de falta grave disciplinaria prevista en el literal a) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, al infringir las obligaciones previstas en los incisos a) y e) del artículo 21° y el inciso a) del artículo 23° del referido decreto legislativo.</p>	<p>INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, se CONFIRMA la Resolución Directoral N° 798-2013-HNCH/06 del 30 de octubre de 2013, emitida por la Dirección General del HOSPITAL NACIONAL CAYETANO HEREDIA.</p>	<p>Haberse acreditado la comisión de la falta imputada al impugnante. Sanción razonable y proporcional en tanto la falta ha sido divulgada en medios de comunicación lo cual ha afectado la imagen de la Entidad.</p>

				Mediante Resolución Directoral N° 686-2013-HN CH/DG de 16 de septiembre de 2013, la Dirección General de la Entidad resolvió instaurar proceso administrativo disciplinario.				
PROGRAMA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL	RESOLUCIÓN N° 00275-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 12/03/2014.	JOHN MARTIN SANTA GADEA GUERRERO	RÉGIMEN DISCIPLINARIO CESE TEMPORAL POR CUATRO (4) MESES SIN GOCE DE REMUNERACIONES	Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 016-2012-MIMP/PNCVFS-DE de 19 de marzo de 2012, la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, resolvió imponer la sanción disciplinaria de cese temporal por cuatro (4) meses sin goce de remuneraciones al señor JOHN MARTIN SANTA GADEA GUERRERO, en adelante el impugnante, quien se desempeñaba como Jefe de Recursos Humanos de la Entidad, por haber autorizado y permitido que la ex Directora Ejecutiva de la Entidad, durante los meses de octubre de 2010 a febrero de 2011, cobrara honorarios bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, por sumas distintas y mayores a las que correspondía el nivel remunerativo de la plaza en la que fue designada (Nivel F-5).	No figuran dentro de la resolución de SERVIR.	Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 016-2012-MIMP/PNCVFS-DE de 19 de marzo de 2012, la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, resolvió imponer la sanción disciplinaria de cese temporal por cuatro (4) meses sin goce de remuneraciones	IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 016-2012 M/MP/PNCVFS-DE, del 19 de marzo de 2012, emitida por la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.	Por haberse presentado el recurso de forma extemporánea.
MINISTERIO DE EDUCACION	RESOLUCIÓN N° 01408-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 10/07/2014.	FEDOR CONSTANTINO LLERENA DEXTRE	RÉGIMEN DISCIPLIN. DESTITUCION	En base al Informe N° 1100-2012-MINEDU/SG-OAJ, mediante Resolución de Secretaría General N° 0065-2013-ED de 6 de febrero de 2013, la Secretaría General del Ministerio de Educación, en adelante la Entidad, instauró proceso administrativo disciplinario contra el señor FEDOR CONSTANTINO LLERENA DEXTRE.	Presuntamente haber incumplido con lo dispuesto en el literal a) del artículo 21° y los literales a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276- Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. <b>CRITERIO DEL TRIBUNAL (f. 23)</b> Para la aplicación de sanción por la vulneración de los incisos a) y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, las	Presentados los descargos y sobre la base del Informe Final N° 006-2013-CPPAD y el Informe N° 1498-2013-MINEDU/SG-OAJ, la Entidad emitió la Resolución Ministerial N° 0510-2013-ED a través de la cual impuso al impugnante la sanción de destitución.	NULIDAD de la Resolución de Secretaría General N° 0065-2013-ED de 6 de febrero de 2013, de la Resolución Ministerial N° 0510-2013-ED, de 17 de octubre de 2013, y de la Resolución Ministerial N° 0608-2013-ED, del 10 de diciembre	Haberse vulnerado el Debido Proceso Administrativo.

					entidades deben especificar qué normas del referido Decreto Legislativo o de su Reglamento se incumplieron, o qué normas se vulneraron con la actuación negligente de sus trabajadores, según corresponda.		de 2013, emitidas por el MINISTERIO DE EDUCACION.	
MINISTERIO DE AGRICULTURA	RESOLUCIÓN N° 01397-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 10/07/2014.	PABLO ALBERTO ARRIOLA AZCURRA	RÉGIMEN DISCIPLIN. SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACION	Mediante Informe N° 026-2008-2-0052 de 31 de diciembre de 2008 "Examen Especial sobre las Denuncias presentadas al Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas - PROABONOS período Enero 2006 a Diciembre 2007", el OCI identificó responsabilidad administrativa del SERVIDOR Ex Director Ejecutivo de PROABONOS, al haber aprobado las solicitudes de requerimientos para los servicios de recolección de guano de islas en Punta Coles, sin haber verificado que los informes emitidos por el especialista en recolección cuenten con el sustento técnico de la estimación de las cantidades de guano solicitado, habiendo incumplido las funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones de PROABONOS; así mismo responsabilidad en las Observaciones N° 2 y N° 3 del Informe, por haber suscrito irregularmente addendas que aprobaron sucesivas ampliaciones de plazo y por haber inobservado las bases administrativas para la suscripción del Contrato N° 002-2006-AG-PROABONOS.	Presunta negligencia funcional prevista en el literal d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, al no haber adoptado la debida diligencia referida a sus deberes previstos en el Manual de Organización y Funciones de PROABONOS y las normas de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. <b>No precisa obligaciones incumplidas.</b>  En la <b>resolución de sanción se le precisa</b> haber infringido las normas contenidas en el artículo 215° del Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM, asimismo habría infringido lo previsto en el acápite 4, parágrafo "B", inciso e) del Manual de Organización y Funciones de PROABONOS	Mediante Resolución Ministerial N° 467-2010-AG, de 15 de julio de 2010, la Entidad resolvió sancionar con treinta (30) días de suspensión sin goce de remuneraciones.	NULIDAD de la Resolución Ministerial N° 0004-2010-AG de 5 de enero de 2010, y de la Resolución Ministerial N° 467-2010-AG de 15 de julio de 2010, emitidas por el Ministerio de Agricultura	Haberse vulnerado el Debido Procedimiento Administrativo.  (f. 21) <i>Dada la generalidad de dichas infracciones administrativas, el principio de tipicidad se verá satisfecho o cumplido, únicamente si existe una expresa remisión a otra norma que especifique el incumplimiento</i>
MINISTERIO DE SALUD	RESOLUCIÓN N° 01334-2014-SERVIR/TSC-	DIANA TERESA GUTIERREZ FIERRO	REGIMEN DISCIPLIN.	Mediante Oficio N° 269-2011-0CNTS-OC/MINSA de 4 de mayo de 2011 la Jefatura de OCI del Ministerio de Salud, remitió al Titular del MINSA el Informe N° 007-	Haber incumplido sus obligaciones comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 21° y estar incurso en los incisos a)	Resolución Ministerial N° 619-2012/MINSA de 4 de enero de 2012, el MINSA resolvió imponer	Declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora	Prescripción de plazo para instaurar

Segunda Sala de 2/07/2014.		SUSPENSIÓN POR SIETE (7) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIÓN	<p>2011-2-0191-EE-OCNTSOCI/MINSA "Examen Especial a la Licitación Pública Nº 0001-2005 PAAG-2DA.CONVOCATORIA" - Periodos 2003-2006 - "Programa de Administración de Acuerdos de Gestión-PAAG", incurriendo la servidora en las siguientes observaciones <b>"1. INADECUADA CONFORMACIÓN DEL COMITÉ ESPECIAL DE LA LICITACIÓN PÚBLICA Nº 0001-2005-PAAG-2DA. CONVOCATORIA AL NO HABERSE CONSIDERADO ESPECIALISTAS EN MECÁNICA AUTOMOTRIZ ENTRE SUS INTEGRANTES. ADEMÁS SE OMITIÓ CONSIGNAR EN LAS BASES ASPECTOS TÉCNICOS PARA ELEGIR LA PROPUESTA MÁS CONVENIENTE, AL HABERSE EVIDENCIADO FALLAS TÉCNICAS EN LOS VEHÍCULOS POR SU INADECUADA ADAPTACIÓN. AUNADO A ELLO LA ADMINISTRACIÓN NO CUMPLIÓ CON DESIGNAR A LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ DE RECEPCIÓN, CAUSANDO UN <u>PERJUICIO ECONÓMICO DE APROXIMADAMENTE S/. 1'009,800.00</u>" y <b>"2. EL PAAG, NO RESOLVIÓ EL CONTRATO DE COMPRAVENTA DE BIENES Nº 085-2005, SUSCRITO CON MANASA, POR LA ADQUISICIÓN DE 06 AMBULANCIAS, CUYA PENALIDAD DE S/. 100,980.00 APLICADA POR INCUMPLIMIENTO EN SU ENTREGA, SUPERABA AL 10% DEL LÍMITE ESTABLECIDO POR LEY; SUSCRIBIENDO ADEMÁS IRREGULARMENTE UNA ADDENDA AL CONTRATO, 76 DÍAS DESPUÉS DE LA FECHA DE ENTREGA"</b></b></p>	<p>y d) del artículo 28° del Decreto Legislativo Nº 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.</p> <p><i>"(f. 15) El principio de inmediatez, es preciso señalar que dentro del régimen laboral público regido por el Decreto Legislativo Nº 276, dicho principio sirve solamente "como una pauta orientadora" mientras dure el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que no resulta de observancia obligatoria."</i></p> <p><i>"(f. 16) El artículo 173° del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 276 establece que el proceso deberá instaurarse en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir del momento en que la autoridad competente tenga conocimiento de la comisión de la falta disciplinaria. De lo contrario, se debe declarar prescrita la acción administrativa."</i></p>	a la impugnante la sanción disciplinaria de suspensión por siete (7) días sin goce de remuneraciones.	<p>DIANA TERESA GUTIERREZ FIERRO y, en consecuencia, se REVOCA la Resolución Ministerial Nº 619-2012/MINSA, del 20 de julio de 2012, emitida por el Ministerio de Salud.</p>	el Procedimiento Administrativo Disciplinario.
----------------------------	--	--	---	---	---	--	--

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIA RIO	RESOLUCIÓN Nº 01560-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 14/08/2014.	ALFREDO GUILLERMO PACARA QUIMPER	RÉGIMEN DISCIPLIN. CESE TEMPORAL POR SEIS (6) MESES SIN GOCE DE REMUNERAC	Mediante Informe Nº 033-2011-INPE/06, la Jefatura de la Oficina de Asuntos Internos del Instituto Nacional Penitenciario, comunicó a la Presidencia, que el servidor ALFREDO GUILLERMO PACARA QUIMPER, Jefe del Área de Salud del Establecimiento Penitenciario de Huacho, el día 15 de octubre de 2010, aproximadamente a las 11:56 horas, llegó a intimar con la interna de iniciales M.L.P.P sentenciada a veinte (20) años de pena privativa de libertad por la comisión del delito contra la vida, cuerpo y la salud (Homicidio calificado) aprovechando que ésta se acercó al tópico para recoger sus medicamentos, hechos que fueron registrados en diversas fotografías tomadas desde el equipo celular del impugnante, en las cuales se evidencia estrechos vínculos de amistad y confianza entre ambos; hecho que la interna pudo aprovechar para perpetrar algún acto que atente contra la seguridad del Establecimiento Penitenciario de Huacho.	Trasgredido lo dispuesto en los incisos d) y f) del artículo 7º del Reglamento Disciplinario del Personal del INPE, aprobado mediante Resolución Presidencial Nº 379-2006-INPE/P; y por haber incumplido sus obligaciones previstas en los incisos d) del artículo 21º del Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; así como el artículo 134º de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, incurriendo en presunta falta administrativa disciplinaria tipificada en el inciso d) del artículo 28º del mencionado Decreto Legislativo.	Mediante Resolución de Consejo Nacional Penitenciario Nº 205-2012-INPE/PCNP de 7 de noviembre de 2012, sobre la base del Informe Nº 164-2012-INPE/CPAD.092, la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario del INPE impuso al impugnante la sanción de cese temporal por seis (6) meses sin goce de remuneraciones.	Declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor ALFREDO GUILLERMO PACARA QUIMPER y, en consecuencia, se CONFIRMA la Resolución de Consejo Nacional Penitenciario Nº 205-2012-INPE/PCNP, del 7 de noviembre de 2012.	Haberse acreditado la comisión de la falta imputada.
MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	RESOLUCIÓN Nº 01551-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 14/08/2014.	AQUILES FERNANDO CAMPOMANES PALOMINO	RÉGIMEN DISCIPLIN. CESE TEMPORAL POR TRES (3) MESES SIN GOCE DE REMUNERAC	En el Informe Nº 11-2011-3-0193 de 9 de junio de 2011, denominado "Informe largo de Auditoría – Ejercicio Económico 2010", emitido por la Sociedad de Auditoría encargada de examinar los estados financieros y presupuestarios del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS; se indicó que el señor AQUILES FERNANDO CAMPOMANES PALOMINO, entre otros, en su calidad Gerente de la Unidad de Administración de la Entidad tenía por función controlar las actividades relacionadas con la administración de los recursos humanos,	Haber incumplido lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 21º del Decreto Legislativo Nº 276 constituyendo falta disciplinaria prevista en el literal d) del artículo 28º de la citada norma.  En la resolución de sanción se precisa también que ha incumplido lo establecido en el artículo 129º de su Reglamento del Decreto Legislativo Nº 276, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-90-PCM.	Resolución Ministerial Nº 441-2011-MIMDES, del 6 de diciembre de 2011, y sobre la base del Informe Nº 024-2011-MIMDES-CEPAD emitido por la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios, la entidad impuso al impugnante la medida disciplinaria de cese temporal por tres (3) meses sin goce de	INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor AQUILES FERNANDO CAMPOMANES PALOMINO y, en consecuencia, se CONFIRMA la Resolución Ministerial Nº 441-2011-MIMDES, del 6 de diciembre de 2011.	Haberse acreditado la comisión de las faltas imputadas.

				finanzas, contabilidad, abastecimiento, control patrimonial, entre otros; por lo que tendría responsabilidad, en los hechos relacionados al pago en exceso de remuneraciones ascendente a S/. 31,000.00, a la ex Directora Ejecutiva del referido programa desde el mes de octubre del 2010 a febrero de 2011, al haber aprobado el pago de la citada funcionaria por la planilla correspondiente a los trabajadores sujetos al régimen laboral del D.L N° 1057, a pesar de que ésta pertenecía al régimen laboral regulado por el Decreto legislativo N° 276.	<b>Conservación del Acto Administrativo</b> “(f. 15) De la lectura y análisis de la norma referida en el numeral precedente, así como del literal b) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276, se advierte que ambas tienden a regular de manera similar las posibles consecuencias derivadas del actuar negligente de todo servidor público al realizar actos administrativos.”	Remuneraciones.		
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	RESOLUCIÓN N° 01754-2014 SERVIR/TSC- Segunda Sala de 24/09/2014.	CARLOS ANTONIO DOMINGUEZ ESCOBAR	RÉGIMEN DISCIPLIN. MULTA	Informe N° 001-2010-02-5301 "Examen Especial a las acciones dispuestas para el control de la pesca, desembarque y recaudación, derivados de las actividades desarrolladas en el ámbito marítimo, en la Recomendación N° 01 se indica se apliquen las acciones administrativas correspondientes, entre otros, al impugnante, en su condición de abogado que prestó servicios a la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia de la Entidad.  "1. Archivo irregular de expedientes sobre infracciones evidenciadas y decomiso de 222.235 TM de anchoveta los días 15, 16 y 17.may.2008 a la E/P "SENOVIA", valorizada en S/. 86,652.54 nuevos soles, por efectuar faenas de pesca con equipo satelital inoperativo y sin comunicar supuestas averías"	Presuntamente infringir los principios de eficiencia y de justicia y equidad regulados en los numerales 3) y 7) del artículo 6º de la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública.	Mediante Resolución Ministerial N° 098-2012-PRODUCE, del 20 de febrero de 2012, la Entidad impuso al impugnante la sanción de multa ascendente a 1.5 UIT.  Mediante Resolución Ministerial N° 218-2012 PRODUCE, del 9 de mayo de 2012, Entidad declaró infundado el citado recurso por considerar que las pruebas aportadas no desvirtúan los cargos imputados.	INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, se CONFIRMA la Resolución Ministerial N° 218-2012-PRODUCE de 9 de mayo de 2012, que declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Ministerial N° 098-2012PRODUCE, de 20 de febrero de 2012.	Haberse acreditado la comisión de las faltas imputadas.
CENTRO DE FORMACIÓN EN TURISMO	RESOLUCIÓN N° 01852-2014 SERVIR/TSC-	ERIKA VILLACORTA PEREZ	RÉGIMEN DISCIPLIN. MULTA	Informe Administrativo N° 002-2010-2-0060 denominado "Examen Especial a los Incentivos Laborales Otorgados por Concepto de Racionamiento y Movilidad Efectuados en el CENFOTUR" (Periodo	Haber infringido el numeral 2) del artículo 6º de la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública.  <b>Criterio del Informe de Auditoría</b>	Sobre la base del Informe Final N° 008-2011 CENFOTUR/CEPAD emitido por la Comisión, mediante	INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora ERIKA VILLACORTA PEREZ y,	Haberse acreditado la comisión de la falta imputada.

	Segunda Sala de 22/10/2014.			2001- 2007), elaborado por el OCI, mediante el cual se determinó responsabilidad administrativa. "Observación N° 1: Durante el periodo comprendido entre junio de 2002 y julio de 2007 en CENFOTUR se otorgaron asignaciones por racionamiento y movilidad local a los funcionarios y servidores, las cuales ascendieron a S/. 731,470.00, ocasionándole perjuicio económico ascendente a S/. 693,230.00, al ser ilegales en su dación debido a su prohibición por la normatividad entonces vigente.". Se le imputa que en su calidad de ex Jefa de la Oficina General de Administración y Finanzas de CENFOTUR, al haber avalado la vigencia de la Resolución Directoral N° 103-2002-DN, modificada por Resolución Directoral N° 002-2003-DN, se habría beneficiado irregularmente así como a los trabajadores con el importe de las asignaciones aprobadas.	Prohibición señalada en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 077-2002-EF no fue tomada en cuenta por la impugnante, pues durante el periodo que estuvo como encargada de la Jefatura de la Oficina de Administración y Finanzas de CENFOTUR, permitió el otorgamiento irregular de las asignaciones por racionamiento y movilidad a los trabajadores. Los literales a) y e) del artículo 30° del ROF de CENFOTUR, la Oficina General de Administración y Finanzas tenía por función proponer a la Dirección Nacional los lineamientos de políticas y normas que utilicen la ejecución de las actividades del departamento de recursos humanos, así como dirigir y supervisar las acciones del sistema de personal.	Resolución Directoral N° 205-2011-CENFOTUR/DN de 15 de junio de 2011, la Dirección Nacional de CENFOTUR sancionó a la impugnante con multa de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por haber incurrido en responsabilidad administrativa funcional.	en consecuencia, se CONFIRMA la Resolución Directoral N° 205-2011-CENFOTUR/DN de 15 de junio de 2011.	
PROYECTO ESPECIAL SIERRA CENTRO SUR	RESOLUCIÓN N° 01950-2014 SERVIR/TSC- Segunda Sala de 12/11/2014.	ENRIQUE MOROTE HUARANCCA	RÉGIMEN DISCIPLIN. DESPIDO	Con Informe N° 0201-2013-MINAGRI-PESCS-7107, de 12 de diciembre de 2013, el impugnante, que se desempeñaba como Jefe Encargado de la Oficina Zonal Ayacucho Sur del Proyecto Especial Sierra Centro Sur, informó a la Dirección Ejecutiva, que el día 11 de diciembre de 2013, mientras se dirigía a la obra "Afianzamiento hídrico del sistema de irrigación Cabana", él y sus acompañantes, fueron víctimas del robo de la suma de S/. 160,000.00, monto que era destinado al pago de planilla de la Obra, correspondiente al mes de noviembre.	Memorando Múltiple N° 112-2013-AG-PESCS-7104 de 27 de noviembre de 2013. Falta grave contemplada en el literal a) del artículo 25° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, inobservado las disposiciones contempladas en los literales e) y p) del artículo 11° y los literales b), e) y f) del artículo 99° del Reglamento Interno de Trabajo del PECS, aprobado por Resolución Directoral N° 0125-2010-AG-PESCS-71003; así como por haber incumplido sus funciones como Jefe Zonal contempladas	Con Carta Notarial N° 0047-2014-MINAGRI-PESCS-7100, de fecha 10 de marzo de 2014, el PESCS comunicó su decisión de extinguir la relación laboral con el impugnante.	INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor ENRIQUE MOROTE HUARANCCA y en consecuencia se CONFIRMA el acto administrativo contenido en la Carta Notarial N° 0047-2014-MINAGRI-PESCS-7100,	Haberse acreditado la comisión de la falta imputada.

				La falta imputada consistió en que, en su condición de Jefe Zonal (e) de Ayacucho Sur, incumplió lo dispuesto en el Memorando Múltiple N° 112-2013-AG-PESCS-7104, habiendo procedido a efectuar el traslado del dinero destinado al pago de jornales de los obreros de la Obra, sin haber previsto el resguardo policial ni tomando las medidas de seguridad correspondientes, arriesgando los recursos del Estado así como su propia integridad personal. Permitir que el Asistente Administrativo de la Obra, quien no contaba con vínculo laboral con el PESCS, realice el retiro del dinero correspondiente a la planilla del mes de noviembre de 2013 y disponga que parte de este dinero se quede en custodia del mencionado asistente.	en los literales a) y e) del artículo 80° del Manual de Organización y Funciones del PESCS, aprobado por Resolución Directoral N° 027-2010-AG-PESCS-7100.		de fecha 10 de marzo de 2014	
PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA PRONAA	RESOLUCIÓN N° 02035-2014 SERVIR/TSC- Segunda Sala de 3/12/2014.	BEDELIA SALAZAR VALDEZ	SUSPENSIÓN POR VEINTE (20) DÍAS SIN GOCE DE HABERES	Informe N° 238- <del>2008</del> -CG/ORIC-EE, "Examen Especial al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA - Equipo Zonal ICA", emitido por la Contraloría General de la República. La impugnante, Segundo Miembro del Comité Especial Permanente del Equipo Zonal ICA, incurrió en conductas referidas a haber llevado a cabo las adquisiciones de menor cuantía inobservando el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento, aprobados por Decretos Supremos N° 083 y 084-2004-PCM. <i>¿(f. 27) En el presente caso el período de tres (3) años y más de once (11) meses que media entre la toma de conocimiento de los hechos por la entidad empleadora y la imposición de la sanción, está dentro de los límites temporales que impone el principio de inmediatez?</i>	Habría incumplido lo previsto en el inciso p) del artículo 37° del Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA, aprobado por Resolución Presidencial N° 245-99-PRONAA/P.  Incurriendo en las faltas disciplinarias tipificadas en los incisos a) y d) del artículo 47° del citado reglamento interno de trabajo, así como lo dispuesto en los incisos a) y c) del artículo 16° de la Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público.	Mediante Resolución Directoral N° 312-2012-MIDIS-PRONAA/DE5 de 7 de diciembre de 2012, la Dirección Ejecutiva del PRONAA resolvió imponer la sanción de suspensión temporal por veinte (20) días a la impugnante.	FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señora BEDELIA SALAZAR VALDEZ y, en consecuencia, se REVOCA la Resolución Directoral N° 312-2012-MID/S PRONAA/DE de <b>7 de diciembre de 2012.</b>	Aplicación del Principio de Inmediatez.

				<p><i>(f. 31) Entre el 18 de diciembre de 2008, fecha en que la impugnante presentó sus descargos, y el 7 de diciembre de 2012, fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 312-2012-MIDIS PRONAA/DE mediante la cual se le sancionó, han transcurrido tres (3) años y más de once (11) meses, período que excede el plazo razonable que tenía la Entidad para sancionar a la impugnante.</i></p>				
--	--	--	--	---	--	--	--	--

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2014

Entidad Administrativa Pública	Resolución	Trabajador Administración Pública	Materia	Hechos que originaron procedimiento administrativo – Informes de Control.	Imputación Normas Infringidas	Sanción Impugnada (Suspensión Sin Goce, Cese, Destitución)	Decisión del Tribunal	Criterio o Razonamiento del Tribunal, en Decisión
Instituto del Mar del Perú (IMARPE)	RESOLUCIÓN N° 005-2014-CG/TSRA de 7/02/2014.	GLADYS SARA CÁRDENAS DE PELLÓN	Suspensión por 150 días para el ejercicio de la función pública.	Haber intervenido con ocasión de su cargo de Directora Científica del IMARPE, en ejercicio de su actuación funcional (numerales 8, 10, 14 del Manual de Organización y Funciones - MOF del IMARPE y numeral 6.1.1 de la Directiva N° DE-003-2005 que regula las Normas y Procedimientos Administrativos para el Encargo de Plazas y/o Cargos de Responsabilidad Directiva) en la tramitación del procedimiento de encargo de la plaza de Especialista III de la Dirección de Investigaciones de Recursos Pelágicos y oceánicos, Categoría Remunerativa D-3, equivalente a S/. 4 745,00 mensuales, del 10 de octubre al 31 de diciembre de 2011, al Tecnólogo Pesquero don José Carlos Pellón Farfán, su cónyuge; proponiéndolo mediante Memorandum N° 2127-2011-IMARPE-DC de 13 de octubre de 2011, pese a existir interés personal y/o Familiar en conflicto. Con ello, benefició a su cónyuge al incrementarse en un 55,32% la remuneración que percibía como investigador II, que corresponde a la Categoría Remunerativa P-2, ascendente a S/. 3 055,00 mensuales.	Infracción tipificada en el inc. b) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, al haber incurrido en las conductas descritas y especificadas como graves en el inc. q) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622.	Mediante Resolución N° 001-033-2013-CG/SAN de 13 de diciembre de 2013, el órgano Sancionador, determinó que la administrada habría incurrido en responsabilidad administrativa funcional y se impuso la sanción de ciento cincuenta (150) días de suspensión temporal para el ejercicio de la función pública	DECLARAR FUNDADO EN PARTE el Recurso de Apelación interpuesto por la señora GLADYS SARA CÁRDENAS DE PELLÓN contra la Resolución N° 001-033-2013-CG/SAN, de 13 de diciembre de 2013, en el extremo que le impone la sanción de SUSPENSIÓN TEMPORAL POR 150 días, revocando y reformando la resolución impone 100 días de suspensión.	Habérsele determinado responsabilidad administrativa funcional. (f. 5.15 )Infringió la prohibición de mantener intereses en conflicto, afectando así los deberes de neutralidad y transparencia, por lo que no constituye materia de cuestionamiento

Súper Intendencia Nacional de Bienes Estatales	RESOLUCIÓN N° 007-2014- CG/TSRA de 18/02/2014.	PATRICIA FERNANDA MEDINA LINARES	Suspensión Temporal para el ejercicio de la función pública de 180 días.	Identificados los hechos en el informe de Control N° 012-2013-3-0033, del 10 de mayo de 2013 en su condición de Supervisora de Personal en el Sistema Administrativo de personal de la Oficina de Administración y Finanzas de la SBN, elaboro dos Liquidaciones de Beneficios Sociales N° 031- 2012/SBN-OAF-SAPE del 5 de noviembre de 2012 correspondiente al señor Carlos Manuel Junior Cruz Lecaro, y N° 036- 2012/SBN-OAF-SAPE del 21 de diciembre de 2012, correspondiente al señor Emin José García Armas, que aprobaron el pago de la Compensación por Tiempo de Servicios (en adelante CTS) <b>en exceso por un total de S/. 22 513,61</b> , al liquidar los beneficios sociales de la CTS, en ambos casos, considerando para el cálculo un periodo anual (12 meses) por semestre. Según las verificaciones del cálculo de la CTS efectuadas por la Comisión Auditora.	Presunta comisión de la Infracción prevista en el Inc. a) del Art.46 de la Ley N° 27795, modificada por la Ley N° 29622, conducta descrita infracción grave en el inc. c) del Art.6° del Reglamento de la Ley N° 29622; incumplió lo dispuesto en los Arts. 9° y 21° del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, Decreto Supremo N°001-97-TR.  Incumplió sus funciones contenidas tanto en los Literales f) y g) del Art. 31 del Reglamento de Organización y Funciones de la SBN aprobado por DS N° 016-2010- VIVIENDA, y en el Contrato Administrativo de Servicios N° 51- 2012/SBN-OAF-SAPE de 31 de octubre de 2012.	Resolución N° 001-028-2013- CG/SAN, del 6 de diciembre de 2013, que le impuso la sanción de ciento ochenta (180) días de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones.	DECLARAR INFUNDADO en todos sus extremos el Recurso de Apelación interpuesto por la señorita PATRICIA FERNANDA MEDINA LINARES, y confirma la Resolución N° 001-028- 2013-CG/SAN de 6 de diciembre de 2013.	(F. 4.7) La administrada requerirá aplicar la atención, cuidados y esfuerzos normales, es decir, realizar una labor diligente para evitar el incumplimiento sancionado.  <b><u>(f. 4.9) <i>juris Tantum</i></u></b> <b><u>un profesional no</u></b> <b><u>se puede</u></b> <b><u>equivocar.</u></b>
Municipalidad Distrital de Chojata	RESOLUCIÓN N° 037-2014- CG/TSRA de 23/09/2014.	PABLO CÉSAR BUSTINCIO CAPACOILA	Suspensión temporal para el ejercicio de la función pública por 240 días	Informe N° 903-2012-CG/ORMQ-EE de 28 de diciembre de 2012 formuló la siguiente observación: "PAGO DE REMUNERACIONES DE PERSONAL ADMINISTRATIVO CON RECURSOS DEL CANON Y REGALÍA MINERA POR 5/.17,500,00, DISMINUYÓ LA DISPOIVIBILIDAD DE DICHOS RECURSOS PARA LA APLICACIÓN EN LOS FINES PREISTOS EN LA NORMATIVA, OCACIONANDO PERJUICIO AL ESTADO."  Su conducta permitió la aplicación irregular de los recursos públicos del canon y regalía minera, pues los mismos fueron utilizados en un fin distinto al establecido por la norma.	Infracción prevista en el inc. a) del Art, 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, al haber incurrido en la conducta descrita y especificada como infracción grave en el inc. k) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.  Numeral 6.2 del Art. 6° de Ley N° 27506, Ley de Canon, artículo 8° de su Reglamento; el Art. 9° de la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera; el Art. 18° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 157- 2004-EF; Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2011; y la Cuarta	Resolución N° 001-008-2014- CG/SAN, emitida por el Órgano Sancionador de la Contraloría General de la República, que impuso sanción de doscientos cuarenta (240) días de suspensión temporal para el ejercicio de la función pública.	Declara Fundado en todos sus extremos el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 001-008- 2014-CG/SAN, REVOCA la misma y ABSUELVE al señor Pablo César Bustincio Capacoila de los cargos imputados.	(f. 4.5, 4.6) El acto de emisión, elaboración y suscripción de planillas no puede calificarse a criterio de este Tribunal como un acto de influencia;  <b>vulnerándose el principio de Tipicidad y Debido</b>

				El administrado ocasionó perjuicio al estado al generar la disminución de la disponibilidad de los recursos públicos temporales del canon y regalía minera por el monto de <b>\$/17 500.00 nuevos soles</b> , provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.	Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y el inc. b) del Art. 21° del Decreto Legislativo N° 276.			<b>Proced. Administrativo.</b>
Municipalidad Provincial de Camaná.	RESOLUCIÓN N° 038-2014-CG/TSRA de 23/09/2014.	LUIS ALFREDO GUTIÉRREZ GONZÁLES y KARLO FABIÁN CÁCEDA CABALLERO	Suspensión temporal para el ejercicio de la función pública por 360 días.	Informe de Control N° 197-2013-CG/CRS-EE de 21 de mayo de 2013, Examen Especial a la Municipalidad Provincial de Camaná sobre "Procesos de contrataciones de bienes y servicios y manejo de fondos públicos";  Cáceda Caballero – GERENTE DE ASESORÍA / Gutiérrez Gonzáles – SUB GERENTE DE RECURSOS HUMANOS, se les imputó concretamente: (i) Haber visado, mediante su sello y rúbrica, los contratos CAS que beneficiaron 77 trabajadores durante el año 2011 y 58 trabajadores durante el año 2012, quienes fueron vinculados a la entidad sin que hayan sido sometidos a concurso público, sin que exista requerimiento por el área usuaria ni se haya previsto la disponibilidad presupuestaria, incumpliendo con ello las normas que regulan el acceso a la función pública. Por lo cual, al no haberse cumplido con las etapas de contratación administrativa de servicios, se vulneró el interés general y concurrentemente el derecho de acceso a la función pública	Presunta comisión de la infracción prevista en el inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, incurriendo en la conducta descrita y especificada como infracción grave en el inc. a) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.  De acuerdo a ROF y MOF de la Municipalidad Provincial de Camaná, tenían dominio de las operaciones que realizó, así como conocimiento de su carácter irregular, por cuanto contravenga el Art. 4° del Decreto Legislativo N° 1057, el Art. 3° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, el numeral 7) del Art. IV y Art. 5° de la Ley N° 28175 y el Art. IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.	Resolución N° 001-032-2014-CG/SAN, del 27 de junio de 2014, que les impuso a cada uno la sanción de suspensión temporal en el ejercicio de la función pública por trescientos sesenta (360) días.  (f. 5.22) <i>¿El Memorandum N° 007-2013-IVPC-A, del 14 de enero de 2013, mediante el cual el Alcalde sancionó al administrado con amonestación escrita, se deduce que dicha sanción fue impuesta al señor Cáceda Caballero por los concursos CAS que no fueron efectuados, en cambio, la Resolución impugnada sancionó al administrado por incumplir las normas que regulan el acceso a la función pública en beneficio de terceros? Según el TSRA-CGR no hay nèn bis in idem.</i>	Declaran infundados los Recursos de Apelación contra la Resolución N° 001-032-2014-CG/SAN que les impuso sanción de suspensión temporal para el ejercicio de la función pública.	(F. 5.12) Se incumplió las normas que regulan el acceso a la función pública en beneficio de terceros. (f. 5.43) El accionar causó un perjuicio al Estado, debido a que, a través de concursos de mérito, la Entidad hubiera tenido la certeza de que las personas contratadas eran las apropiadas para el ejercicio de los cargos requeridos.

ZONA REGISTRAL N° XII SEDE AREQUIPA	RESOLUCIÓN N° 040-2014-CG/TSRA de 26/09/2014.	CARLOS ENRIQUE NIETO MURIEL	INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	Antecedente informe de Control N° 004-2012-Z.R.N°XII/OCI-PAS de 3 de junio de 2013, denominado "Examen Especial al Registro de Propiedad inmueble con énfasis al Registro de Predios". Se imputó al administrado haber incurrido en actuación parcializada en ejercicio de sus funciones, mediante la inscripción irregular de la rectificación de área, linderos y medidas perimétricas de un predio urbano el 20 de julio de 2011, que significó la ampliación indebida de su extensión de 5,972.94 m <sup>2</sup> a 18,948.33 m <sup>2</sup> , no obstante la superposición con el área de un terreno vecino registrado a nombre de terceros; con lo cual generó un beneficio que no correspondía a los titulares del predio rectificado, en perjuicio de los intereses del Estado.	Infracción prevista en el inc. b) del Art. 46° de la Ley N° 27785; infracción muy grave prevista en el inc. h) del Art. 7° del Reglamento.  La conducta descrita afectó el Art. 13° de la Ley N° 27333, Ley Complementaria a la Ley N° 26662, la Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial, para la Regularización de Edificaciones; Art. V del Título Preliminar, Arts. 32° Lit. c) y d), 42° del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 079-2005 SUNARP/SN.	Resolución N° 001-049-2014-CGISAN de 4 de julio de 2014, impuso al administrado la sanción de cinco (5) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	DECLARA INFUNDADO EN TODOS SUS EXTREMOS EL RECURSO de Apelación interpuesto por el administrado, contra la Resolución emitida por el Órgano Sancionador de la CGR, que impuso al administrado la sanción de INHABILITACION PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION PÚBLICA POR CINCO (5) AÑOS.	(F. 4.8) Administrado debió realizar una adecuada calificación en cuanto a la validez, la legalidad de su contenido. (f.4.10) Superposición de predios debidamente puesta de conocimiento del administrado.
Municipalidad Distrital de Cieneguilla	RESOLUCIÓN N° 049-2014-CG/TSRA de 7/11/2014.	BETTY ISABEL RAVELLO LARA	INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	Antecedente, informe de Control N° 305-2013-CG/CRL-EE de 24 de junio de 2013 "Procesos de contratación de bienes y servicios, pago de retenciones, contribuciones sociales y otros desembolsos". Actuar parcializadamente, en su condición de Gerente de Administración y Finanzas; al suscribir reiteradamente, entre abril y agosto de 2011, once (11) órdenes de servicio de alquiler de camión cisterna para el regado de áreas verdes, alboradas, arborizaciones y todas las zonas de reforestación en el distrito de Cieneguilla, que no contaban con el sustento de la necesidad del área usuaria que justificara su contratación, servicios supuestamente ejecutados	Infracciones previstas en el Inc. b) del artículo 46° de la Ley N° 27785; conductas descritas y especificadas como infracción muy grave: en los Inc. h) y r) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622.  Conductas afectaron los principios de moralidad y eficiencia, previstos en el Art. 4° del Decreto Legislativo N° 1017°; Ley de Contrataciones del Estado; los principios de probidad y veracidad, previstos en la Ley N°27815, Código de Ética de la Función Pública; los Arts. 35° y 36° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de	Resolución N° 008-035-2014-CG/SAN de 19 de agosto de 2014, se impuso a la administrada sanción de cuatro (4) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora BETTY ISABEL RAVELLO LARA respecto de los demás extremos de la Resolución materia de grado y, en consecuencia, CONFIRMAR en todo lo demás que contiene la Resolución apelada; RATIFICANDO la	(F. 4.15) La infracción es cometida en el ejercicio de una profesión o actividad especializada "se esfuma la posibilidad de error porque -por así decirlo- la norma ha impuesto la obligación de no equivocarse y opera, en

				entre los meses de marzo a agosto de 2011, que no prestó la citada empresa, siendo que conocía que en los mismos meses estos servicios los proporcionaron otros proveedores derivados de contrataciones directas y de la Adjudicación Directa Selectiva N° 001-2011-MDC/CEP-S.	Presupuesto: los Arts. 29° y 32° de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; el Art.9° de la Directiva de Tesorería N° 001-2007-EF/77,15, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2007-EF/77.15, y los numerales 2, 4 y 11 del Art. 59° del ROF de la Municipalidad Distrital de Cieneguilla.		sanción impuesta por la Resolución apelada de cuatro (4) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	<i>consecuencia, a presunción de que no se ha equivocado".</i> <b><u>(F.4.26) Absuelve del cargo referido a procurar beneficio para contratista.</u></b>
MUNICIPALIDAD AD DISTRITAL DE ÍLLIMO	RESOLUCIÓN N° 049-2014- CG/TSRA de 9/12/2014.	JUAN DE LA CRUZ HUANCAS RIOFRIO		Visar la Resolución de Alcaldía N° 003-2012-MDI de 2 de enero de 2012, suscrita por el Alcalde Distrital, que resolvió ratificar para el periodo 2012 su remuneración en S/.2 600,00 y la dieta de los regidores por asistencia a sesión de S/. 390,00 hasta un máximo de dos dietas mensuales para cada uno, ratificando incrementos indebidos desde el año 2007; la misma que fue sometida a consideración del Concejo Municipal el 5 de enero de 2012, con la finalidad que se otorgue conformidad a los montos indebidamente incrementados señalados en dicha resolución; se generaron pagos indebidos en favor de los referidos funcionarios durante el año 2012 trasgrediendo las normas de austeridad; lo que ocasionó perjuicio económico a la Entidad por la cantidad total de S/. 21 000,00	Infracción prevista en el Inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785; infracción muy grave en el Inc. k) del Art. 6° del D.S N° 023-2011-PCM. Administrado incumplió sus funciones determinadas en los numerales 1 y 5 del Art 63° del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Distrital de Íllimo, y en los numerales 1 y 6 del acápite décimo de la sección V del MOF de la Municipalidad. Infringió el Art. 55° de la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el Art. 4° de la Ley N° 28927 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, el Art.6° de la Ley N° 29812 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012 y el Art, 6° del D.S. N° 025-2007-PCM.	Resolución N° 001-006-2014-CG/SAN, del 12 de agosto de 2014; impone la sanción de dos (2) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.	<b>DECLARAR FUNDADO</b> el Recurso de Apelación interpuesto por el señor JUAN DE LA CRUZ HUANCAS RIOFRIO contra la Resolución N° 001-006-2014-CG/SAN, del 12 de agosto de 2014; <b>REVOCANDO</b> dicha resolución.	(F. 4.6) <b>(F. 4.17; 4.18)</b> Se entiende por "influencia" el participar a través de opiniones, sugerencias o recomendaciones en la formación de la voluntad de un funcionario o servidor público que debe tomar la decisión del uso de los recursos públicos

## **CAPÍTULO III: CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS**

### **3.1. ANÁLISIS**

#### **3.1.1 Análisis de las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil**

##### **A. Año 2013**

De 12 resoluciones analizadas en 3 se aplicó el principio de inmediatez, que equivale a un razonamiento de que la entidad carecía de legitimidad para sancionar, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta.

Se desarrolló como criterio para resolver determinados casos “el debido procedimiento administrativo”, de acuerdo al cual un mismo hecho no puede configurar una falta ética y una falta funcional; incluso se amparó el recurso de apelación invocando que la sanción ha sido impuesta cuando el vínculo laboral estuvo extinto.

Las resoluciones que identifican y determinan responsabilidad, subsumen las faltas imputadas en el siguiente marco jurídico: Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 276, Ley N° 27815- Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, documentos de gestión administrativa interna (Reglamento de Organización y Funciones del MTC; Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA; Reglamento de la Carrera del Inspector de

Trabajo; Manual de Organización de Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), leyes y normas especiales que reglan las funciones de los servidores (Estatuto de la SUNARP, aprobado por Resolución Suprema N° 135-2002-JUS; Directiva N° 008-2011-MTC/20 "Normas y procedimientos para el uso del fondo para pagos en efectivo y/o fondo fijo de Caja Chica en PROVIAS NACIONAL") y normas correspondientes al ordenamiento jurídico administrativo (Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC; la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo).

#### **B. Año 2014**

De 15 resoluciones analizadas en 3 se aplicó el principio de inmediatez, que equivale a un razonamiento de que la entidad carecía de legitimidad para sancionar, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta.

Las resoluciones que identifican y determinan responsabilidad, subsumen las faltas imputadas en el siguiente marco jurídico: Constitución Política del Perú; Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 276, Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, documentos de gestión administrativa interna (Reglamento Interno de Trabajo del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99; Reglamento Interno de Trabajo del Poder

Judicial; Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Salud, aprobado por Resolución Ministerial N° 0132-92-SA-P; ROF de CENFOTUR; Manual de Organización y Funciones del PESCS, aprobado por Resolución Directoral N° 027-2010-AG-PESCS-7100; Reglamento Interno de Trabajo del PECS, aprobado por Resolución Directoral N° 0125-2010-AG-PESCS-71003), leyes y normas especiales que reglan las funciones de los servidores (Reglamento Disciplinario del Personal del INPE, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 379-2006-INPE/P; Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA, aprobado por Resolución Presidencial N° 245-99-PRONAA/P) y normas correspondientes al ordenamiento jurídico administrativo (Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM; Decreto Supremo N° 077-2002-EF).

### **3.1.2 Análisis de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República**

#### **A. Año 2013**

Se desarrolló un criterio importante para determinar responsabilidad “El perjuicio a los intereses del Estado constituye un factor indispensable para determinar que la conducta atribuida

al administrado configura responsabilidad administrativa funcional pasible de sanción por parte la Contraloría General de la República” (Resolución N° 006-2013-CG/TSRA de 10/09/2013).

Las resoluciones que identifican y determinan responsabilidad, subsumen las faltas imputadas en el siguiente marco jurídico: Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (artículo 46°); Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control; documentos de gestión administrativa interna [Manual de Organización y Funciones de los Registros Públicos; Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Municipalidad Provincial de Purús], leyes y normas especiales que reglan las funciones de los servidores (Directiva N° 002-2010-OSCE/CD que aprueba las Bases Estandarizadas) y normas correspondientes al ordenamiento jurídico administrativo (Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 29812; Ley de Presupuesto del Sector público para el Año Fiscal 2012; Ley N° 27506, Ley de Canon y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-EF; Ley N° 29626, Ley de Presupuesto Público para el año 2011; Decretos de Urgencia N° 028-2006, 060-2009, 069-2009, 079-2009, 025-2010 y 026-2010).

**B. Año 2014**

Se desarrolló un criterio importante para determinar responsabilidad:

Al respecto, este Colegiado ya se ha pronunciado sobre la observancia de la diligencia debida en la actuación funcional de los servidores y funcionarios públicos: cabe resaltar la trascendencia que tiene para el Derecho Administrativo Sancionador que el infractor sea un profesional o un lego, toda vez que cuando la infracción es cometida en el ejercicio de una profesión o actividad especializada se esfuma (en gran parte) la posibilidad de error porque -por así decirlo- la norma ha impuesto la obligación de no equivocarse y opera, en consecuencia, la presunción (*iuris tantum*) de que no se ha equivocado. (Resolución N° 007-2014-CG/TSRA, emitida en el Expediente N° 028-2013-CG-INS, de fecha 18 de febrero de 2014 - fundamento 4.9).

Las resoluciones que identifican y determinan responsabilidad, subsumen las faltas imputadas en el siguiente marco jurídico: Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (artículo 46); Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control; documentos de gestión administrativa interna (Reglamento de Organización y Funciones de la SBN aprobado por DS N° 016-2010-VIVIENDA; ROF y MOF de la Municipalidad Provincial de Camaná; ROF de la Municipalidad Distrital de Cieneguilla; ROF y MOF de la Municipalidad Distrital de Íllimo), leyes y normas especiales que reglan las funciones de los servidores (Decreto Legislativo N°

1057 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM; Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 079-2005 SUNARP/SN; Ley N° 28927 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007; Ley N° 29812 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012) y normas correspondientes al ordenamiento jurídico administrativo (TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, Decreto Supremo N'001-97-TR; Ley N° 27506, Ley de Canon y su Reglamento; Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 157-2004-EF; Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2011; y la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Ley N° 27333, Ley Complementaria a la Ley N' 26662, la Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notaria; Decreto Legislativo N° 1017° - Ley de Contrataciones del Estado; Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; Directiva de Tesorería N° 001-2007-EF/77.15).

### **3.1.3 El *ne bis in ídem* en las resoluciones del TSC y del TSRA**

De las resoluciones del TSRA y del TSC analizadas en el presente trabajo no se ha identificado un supuesto en el cual, se haya

procesado y sancionado al mismo administrado por los mismos hechos y fundamento; lo cual es acorde al sistema jurídico, siendo sistemático y en el caso concreto de que la falta provenga de un informe de control libera de un posible conflicto de competencias entre las autoridades del PAD y del PAS, en tanto el numeral 96.4 del reglamento de la Ley del Servicio Civil ha previsto que las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional.

## **3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

### **3.2.1 Analizar cómo se determina la responsabilidad administrativa de los servidores y funcionarios del Estado en el Perú**

En cuanto a la responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado Peruano, se tiene a la responsabilidad administrativa disciplinaria la cual esencialmente se tramita en la misma entidad de acuerdo a las faltas de las cuales toma conocimiento la Secretaría Técnica siendo los órganos encargados de imponer la sanción el jefe inmediato, el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces y el titular de misma entidad, y como última instancia administra el Tribunal del Servicio Civil; asimismo, se tiene la responsabilidad administrativa funcional la cual esencialmente es producto de un informe de control que se remite al Órgano Instructor, luego éste lo remite al Órgano Sancionador el cual emite

pronunciamiento y finalmente en caso de impugnación remite el expediente al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General que agota la vía administrativa.

### **3.2.2 Identificar la competencia y límites a la potestad sancionadora a cargo de la Contraloría General de la República.**

Al respecto se tiene que ni la Constitución Política del Perú de 1933 promulgada el 9 de abril de 1933, en su artículo 10; ni la Constitución Política del Perú de 1979 promulgada el 12 de julio de 1979, en su artículo 146°, reconocieron atribuciones a la CGR para determinar RAF.

En el mismo sentido la Constitución Política del Perú de 1993 promulgada el 29 de diciembre de 1993, en el primer párrafo del artículo 82, no reconoció atribuciones a la CGR para determinar RAF.

Es importante plantear la siguiente interrogante ¿Cómo nace la potestad de determinar RAF para la CGR?, al respecto, ello se produce con la dación de la Ley N° 29622, en la cual en los antecedentes de la exposición de motivos indicó que con la dación de la misma se permite solucionar el problema de deslinde de responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control, a consecuencia de: I) Ausencia de procedimiento uniforme para el deslinde de responsabilidades, ello por la dispersión de normas en la carrera pública, régimen laboral privado, régimen

laboral público, y contrato administrativo de servicios; II) El que la propia entidad sea la encargada de realizar el deslinde de responsabilidades de sus trabajadores

La responsabilidad administrativa funcional, se encuentra definida en la Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, la cual literalmente señala “Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios: por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, ...”

Cuando se trate de infracciones leves, son de competencia del titular de la entidad.

Son infracciones pasibles de responsabilidad administrativa funcional: 1) Incumplimiento de disposiciones legales e internas.; 2) Trascusión de principios, deberes y prohibiciones éticas.; 3) Realizar actos persiguiendo finalidades prohibidas.; 4) Desempeño funcional negligente o para fines distintos al interés público. El Decreto Supremo N° 023-2011-PCM de 18 de marzo de 2011, Reglamento de la Ley N° 29622, especifica y describe 47 conductas constitutivas de infracción y sanciones.

Las sanciones a aplicarse son: inhabilitación de 1 a 5 años y suspensión temporal de 30 a 360 días.

De acuerdo a una interpretación teleológica y en sentido contrario del artículo 10 del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM “Son infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional, aquellas conductas expresamente

calificadas como tales en normas con rango de ley o decreto supremo, siempre que no tengan carácter laboral.”, permite colegir que las faltas que tiene naturaleza laboral no estarían sujetas a responsabilidad administrativa funcional

### **3.2.3 Identificar la competencia y límites a la potestad sancionadora a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.**

El artículo 91° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM de 11 de junio de 2014, Reglamento de la Ley del Servicio Civil, se define a la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria como aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios.

La Ley N° 30057 de 03 de julio de 2011, en el Título V desarrolla el “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador”, considerando en su artículo 85° faltas de carácter disciplinario, siendo que en el literal p) establece “Las demás que señale la ley”

Las sanciones a aplicarse son: 1) Amonestación Verbal; 2) Amonestación Escrita; 3) Suspensión Temporal sin goce de remuneraciones desde un día hasta doce meses; 4) Destitución, siendo que ésta acarrea una inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública por un plazo de cinco años (penúltimo párrafo del artículo 87 de la Ley N° 30057).

De acuerdo al artículo 92 de la Ley del Servicio Civil, son autoridades del procedimiento administrativo disciplinario: Jefe inmediato del

presunto infractor; Jefe de recursos humanos; titular de la entidad y Tribunal del Servicio Civil.

Cuando la presunta comisión de una falta derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la resolución que determina el inicio de procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional (numeral 96.4 del artículo 96 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil)

La Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.”, dispositivo jurídico, el cual establece que a partir del 14 de septiembre de 2014 los procesos administrativos disciplinarios instaurados, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil.

**3.2.4 Estudiar el objeto, sujeto y fundamento y dentro de este el bien jurídico e interés protegido, para identificar y determinar responsabilidad administrativa disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional.**

Es trascendental referirnos al precedente administrativo de observancia obligatoria, desarrollado en el numeral 5.28 de la Resolución N° 013-2013-CG/TSRA, en el cual en esencia se indicó que en los casos de concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y de responsabilidad administrativa funcional con identidad en los sujetos y en los hechos, no opera el principio *ne bis*

*in ídem* porque no se presenta la identidad de fundamento, requisito esencial para su constitución.

En relación al principio *ne bis in ídem*, la Sentencia del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, de fecha 16 de abril de 2003, en su fundamento 19, en cuanto a la formulación material de dicho principio, explica que debe ser entendido como el hecho de que “nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho”, cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido injusto, esto es, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido; en su vertiente procesal, tal principio significa que “nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos”.

El precedente del TSRA, no ha desarrollado en abstracto ni en el caso concreto lo que se entiende por identidad de fundamento, es decir, no ha comparado la falta prevista para la responsabilidad administrativa disciplinaria y la falta prevista para la responsabilidad administrativa funcional, si se trata de: 1) mismo contenido del injusto, esto es, mismo bien jurídico o mismo interés protegido.

### **3.3. OBJETIVO GENERAL**

Vistas y analizadas las partes esenciales de las resoluciones emitidas por los tribunales superiores tanto del Sistema Nacional de Control como Sistema de Gestión de Recursos Humanos, y, la normativa correspondiente es importante realizar un análisis respecto a los fundamentos jurídicos para establecer un órgano

único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

**3.3.1 La especialidad del Órgano que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, especialidad que está directamente relacionada con el origen constitucional y el desarrollo legal del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.**

Esta especialidad de un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, encuentra su origen Constitucional los artículos 39 y 40 de la Norma Fundamental, en tanto los funcionarios y trabajadores en la Administración Pública están al Servicio de la Nación, además sus deberes y responsabilidades son regulados por ley. Respecto a esto último, en el presente trabajo ya se ha ensayado un concepto subordinación difusa, ello debido a que la prestación personal de servicios en el Sector Público indeludablemente se encuentra sujeta a lo establecido por cada Ley, Reglamento y a lo normado por cada Ente Rector (Directivas) de los diferentes Sistemas Administrativos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así mismo por lo establecido en Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), Manuales de Organización y Funciones (MOF), normas administrativas internas de dependencia del Sector Público.

Lo cual en síntesis conlleva una relación entre Estado-Empleador y servidor-funcionario-trabajador-administrado sujeto a una relación deber especial al momento de ofrecer y someter su fuerza de trabajo a una subordinación difusa en tanto es el Estado quien norma, regla, ordena, dirige a través de diferentes dispositivos jurídicos los deberes, responsabilidades y procedimiento para imponer sanciones de los dependientes de la Administración Pública.

Siendo ello así es el Sistema Administrativo de Control el que de acuerdo al artículo 82 de la Constitución el cual se encarga de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control y el Sistema de Gestión de Recursos Humanos el que se encarga de la resolución de controversias suscitadas en la gestión de recursos humanos, además de comprender un conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos; por lo que el incumplimiento de funciones establecidas en la normativa estatal o su cumplimiento deficiente, culposo o doloso corresponde ser evaluado y resuelto por este sistema, ello por especialidad del órgano administrativo – Tribunal del Servicio Civil – y en atención a un principio fundante del ordenamiento jurídico, este es, seguridad jurídica.

Sin embargo, después de la revisión de las diferentes resoluciones emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidades

Administrativas de la Contraloría General de la República, es importante destacar el análisis realizado desde un punto de vista del control gubernamental, y de la relación especial que asumen los servidores al incorporarse a laborar al Sector Público, el cual debería ser incorporado en análisis de casos que realiza el Tribunal del Servicio Civil.

**3.3.2 El principio derecho a la seguridad jurídica, en tanto sea un único tribunal, con criterios uniformes, el que como ente máximo determine responsabilidad sea disciplinaria o funcional, que en buena cuenta tiene una única naturaleza laboral.**

Revisadas las resoluciones tanto del Tribunal del Servicio Civil como las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República, existen aspectos que deben de ser complementados, a fin de garantizar la seguridad jurídica no solo en el extremo que implica la preexistencia de normas que regulan el procedimiento, las faltas y las sanciones, sino también en una redacción suficientemente clara que motive la conducta de los administrados; asimismo, en cuanto se refiere a la uniformidad de criterios utilizados en la resoluciones de TSC y del TSRA. Al respecto, merece especial comentario que las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil, se utilizó como criterio importante en la resolución de casos al principio de inmediatez, operando el perdón de la falta posiblemente cometida,

el criterio del debido procedimiento administrativo, no debiendo imputarse simultáneamente faltas éticas y faltas funcionales, razonamiento que incide en la forma y no en el fondo de la imputación administrativa.

Por otro lado, las resoluciones de Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría utiliza un criterio trascendental como es el “deber especial asumido por el administrado” que le da la connotación e importancia que merece el ejercicio de la función pública; además, desarrolla una presunción *iuris tantum* de no equivocarse cuando la falta es cometida por profesionales o legos, supuestos en los cuales la posibilidad de error se esfuma; ambos razonamientos inciden en el fondo de la imputación administrativa.

En la resoluciones del TSC y del TSRA se advierte que respecto las funciones inobservadas por el servidor o funcionario, en atención a las cuales se identifique responsabilidad, sea disciplinaria o funcional, previstas en el ordenamiento jurídico administrativo, en la ley, en normas internas de la entidad, en definitiva tienen naturaleza laboral, ya que es el Estado empleador el que a través de normas legales, reglamentarias o directivas regula la prestación personal de servicios de los trabajadores en el Estado; siendo que, las cosas son por su naturaleza y no por la denominación o creación jurídica en el ordenamiento jurídico, y la naturaleza de la prestación personal de servicios de un trabajador en el Estado es observar un bloque de

normas que de forma difusa regulan sus funciones de acuerdo al ámbito administrativo en el que se desempeña.

### **3.4. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS**

#### **3.4.1 La especialidad del órgano que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, especialidad que está directamente relacionada con origen constitucional y el desarrollo legal del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

Es importante iniciar indicando que la responsabilidad disciplinaria esencialmente se tramita en la misma entidad de acuerdo a las faltas de las cuales toma conocimiento la Secretaría Técnica siendo los órganos encargados de imponer la sanción el jefe inmediato, el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces y el titular de misma entidad, y como última instancia administra el Tribunal del Servicio Civil; la responsabilidad administrativa funcional esencialmente es producto de un informe de control que se remite al Órgano Instructor, luego éste lo remite al Órgano Sancionador el cual emite pronunciamiento y finalmente en caso de impugnación remite el expediente al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General.

Ahora bien señalado, en esencia, el escenario procedimental de la responsabilidad administrativa disciplinario y de la responsabilidad administrativa funcional, conviene señalar que la responsabilidad administrativa funcional como la administrativa disciplinaria, derivan en esencia de un único supuesto, el cual está dado por el deficiente cumplimiento de prestación de servicios en el ejercicio de la función pública por parte de servidores y funcionarios del Estado.

La responsabilidad administrativa funcional es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen y la responsabilidad administrativa disciplinaria es aquella en la que incurren los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios; los dos tipos de responsabilidad encuentran su razón de ser en la tipificación que realice la ley, la cual subordina la prestación personal de servicios de funcionarios y servidores a su observancia estricta.

Al revisar las normas que regulan los sistemas administrativos se han identificado supuestos de hechos legales que al mismo tiempo constituyen mandatos de subordinación para servidores y funcionarios, y también forman parte del ordenamiento jurídico administrativo; escenario en el cual se esgrime la siguiente interrogante ¿De qué dependerá situarse en la responsabilidad administrativa funcional o la responsabilidad administrativa funcional?, arribándose a la siguiente conclusión que ello está en

función a la existencia o no de un informe de control, ya que ante su inexistencia será la Secretaría Técnica la que asumirá competencia para investigar y de ser el caso elabora informe técnico recomendante la apertura de PAD.

Conviene plantear una interrogante ¿Por qué la regulación legal de dos tipos de responsabilidades, dos tipos de procedimientos y dos Sistemas Administrativos a cargo de su tramitación?, al respecto si las faltas encuentran su razón de ser en una prestación personal de servicios deficiente, dolosa o culposa, que quebrante la ley, el ordenamiento jurídico administrativo o normas internas de la entidad, y en los dos tipos de procedimientos se han previsto sanciones esencialmente similares, como es la suspensión temporal, la inhabilitación y la destitución, siendo que ésta última automáticamente acarrea inhabilitación por 5 años para la prestación de servicios en la administración pública. En tal sentido, teniendo en consideración que las cosas son por su naturaleza y no por una previsión legal, que sí es sistemática, no se encuentra una razón de ser que justifique la existencia de dos tipos de responsabilidades y dos tipos de procedimientos.

El contexto detallado en el párrafo anterior, de por sí denota un esfuerzo importante de administrados con formación jurídica (abogados) entender a qué procedimiento está sujeto y cuáles son las reglas, con mayor razón se intensificará el grado de dificultad para el entendimiento de un administrado sin formación jurídica.

La Contraloría General de la República, órgano constitucional autónomo, encuentra previsión constitucional en el artículo 82° del Constitución Política de 1993, de acuerdo al cual se tiene que es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, y sus atribuciones son: i) Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado; ii) Supervisar la legalidad de las operaciones de la deuda pública; y, iii) Supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control. De ello se extrae que no tiene atribuciones para determinar responsabilidad, ello encuentra correlato en su evolución histórica constitucional, por cuanto la razón de ser de su existencia es vigilar y controlar la observancia del ordenamiento jurídico administrativo e identificar responsabilidad, más no determinar la misma.

Aun cuando dos normas en su evolución histórica le otorgaron a la CGR la posibilidad de determinar responsabilidad el Decreto Ley N° 19039 de 16 noviembre de 1971 y el Decreto Ley N° 26162 de 29 diciembre de 1992; no obstante ello, ninguna de la constituciones que le otorgó rango constitucional a sus atribuciones.

En cuanto a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, si bien es cierto no tiene previsión constitucional expresa; sin embargo, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, que regula los “Sistemas Administrativos”, los cuales tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, dentro de ellos estableció el “Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”; al respecto el Decreto Legislativo

N° 1023 en su artículo 6° dispuso crear la Autoridad Nacional del Servicio Civil como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema, y en el literal e) del artículo 11° se reguló como una sus atribuciones “De resolución de controversias, que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados”, y el segundo párrafo del artículo 17° prescribe que el Tribunal del Servicio Civil establece que es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia, y como tal conoce los recursos de apelación en materia de “a) Acceso al servicio civil;... ; c) Evaluación y progresión en la carrera; d) Régimen disciplinario; y, e) Terminación de la relación de trabajo.”

Es por ello que la especialidad del órgano técnico que tiene las atribuciones del régimen disciplinario y la terminación de la relación de trabajo otorgado a la Autoridad Nacional del Servicio Civil –ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos– tiene sustento en el bloque de constitucionalidad, por el contrario al ente rector del Sistema Administrativo de Control – Contraloría General de la República– la propia constitución y la evolución histórica de la misma no le ha otorgado atribuciones para determinar responsabilidad; constituyendo dicha especialidad de acuerdo a su origen constitucional un fundamento para establecer

un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

**3.4.2 El principio derecho a la seguridad jurídica, en tanto sea un único tribunal, con criterios uniformes, el que como ente máximo determine responsabilidad sea disciplinaria o funcional, que en buena cuenta tiene una única naturaleza laboral**

A partir del análisis de las resoluciones del TSRA correspondientes a los años 2013 y 2014, en el presente trabajo se ha identificado que han utilizado como criterio normativo infringido normas correspondientes al ordenamiento jurídico administrativo (2013: Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 29812; Ley de Presupuesto del Sector público para el Año Fiscal 2012; Ley N° 27506, Ley de Canon y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-EF; Ley N° 29626, Ley de Presupuesto Público para el año 2011; Decretos de Urgencia N° 028-2006, 060-2009, 069-2009, 079-2009, 025-2010 y 026-2010; 2014: TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, Decreto Supremo N° 001-97-TR; Ley N° 27506, Ley de Canon y su Reglamento; Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 157-2004-EF; Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2011; y la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Ley N° 27333, Ley

Complementaria a la Ley N° 26662, la Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notaria; Decreto Legislativo N° 1017° - Ley de Contrataciones del Estado; Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; Directiva de Tesorería N° 001-2007-EF/77.15), documentos de gestión administrativa interna (2013: Manual de Organización y Funciones de los Registros Públicos; Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Municipalidad Provincial de Purús; 2014: Reglamento de Organización y Funciones de la SBN aprobado por DS N° 016-2010-VIVIENDA; ROF y MOF de la Municipalidad Provincial de Camaná; ROF de la Municipalidad Distrital de Cieneguilla; ROF y MOF de la Municipalidad Distrital de Íllimo), normas especiales que reglan las funciones de los servidores (2013: Directiva N° 002-2010-OSCE/CD que aprueba las Bases Estandarizadas; 2014: Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM; Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 079-2005 SUNARP/SN; Ley N° 28927 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007; Ley N° 29812 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012). De las resoluciones analizadas no se advierte que el TSRA haya desarrollado una motivación especial respecto a la no identidad

de fundamento para determinar responsabilidad administrativa funcional y responsabilidad administrativa disciplinaria.

Asimismo del análisis de las resoluciones del TSC correspondientes a los años 2013 y 2014, en el presente trabajo se ha identificado que han utilizado como criterio normativo infringido, leyes del ordenamiento jurídico administrativo (2013: Ley N° 27815- Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC; la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo; 2014: Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM; Decreto Supremo N° 077-2002-EF); documentos de gestión administrativa interna (2013: Reglamento de Organización y Funciones del MTC; Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA; Reglamento de la Carrera del Inspector de Trabajo; Manual de Organización de Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; 2014: Reglamento Interno de Trabajo del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99; Reglamento Interno de Trabajo del Poder Judicial; Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Salud, aprobado por Resolución Ministerial N° 0132-92-SA-P; ROF de CENFOTUR; Manual de Organización y Funciones del PESCS, aprobado por Resolución Directoral N° 027-2010-AG-PESCS-7100; Reglamento Interno de Trabajo del PECS,

aprobado por Resolución Directoral N° 0125-2010-AG-PESCS-71003); normas especiales que reglan las funciones de los servidores (Estatuto de la SUNARP, aprobado por Resolución Suprema N° 135-2002-JUS; Directiva N° 008-2011-MTC/20 "Normas y procedimientos para el uso del fondo para pagos en efectivo y/o fondo fijo de Caja Chica en PROVIAS NACIONAL"; 2014: Reglamento Disciplinario del Personal del INPE, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 379-2006-INPE/P; Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA, aprobado por Resolución Presidencial N° 245-99-PRONAA/P).

En tal sentido de las resoluciones del TSRA y del TSC analizadas en el presente trabajo, se advierte que en las mismas existe coincidencia en utilizar como criterio normativo infringido normas de los sistemas administrativos (Ley de Contrataciones con el Estado, Leyes de Presupuesto, Contabilidad, entre otras), normas internas de la entidad (MOF, ROF, reglamentos internos), normas especiales de cada sector (reglamentos de instituciones públicas).

Asimismo, es importante tener presente que la competencia y límites a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, respectivamente, consiste en asumir la investigación y sanción de vulneración del ordenamiento administrativo y de las normas internas de la entidad, y, la imposibilidad de determinar responsabilidad en caso la conducta tenga naturaleza laboral; como ha sido explicado a lo largo del presente trabajo la subordinación es la puesta a disposición de la prestación personal

de servicios a las órdenes y mandatos del empleador, que en la administración pública viene dado por leyes, ordenamiento jurídico administrativo, normas internas de la entidad, por ello no es razonable pensar que su vulneración no tenga la connotación de una falta de naturaleza laboral, y por el contrario a consideración del autor, el legislador se vale de una ficción legal para proporcionarle una naturaleza funcional.

A mayor abundancia, otro límite a la competencia de la CGR emerge cuando una falta no se deriva de un informe de control; en tal supuesto se entiende que serán las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario las competentes en tanto la Contraloría General de la República no elabore un informe de control y notifique la resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, solicitando la inhibición de la entidad empleadora, con el fin de respetar los principios de competencia y *ne bis in ídem*.

Si de por sí en la administración pública la subordinación es difusa, como se ha desarrollado mandatos claros de subordinación en la Ley de Contrataciones del Estado; Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento; Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad; Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública; y, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, sumado a ello el entendimiento del origen constitucional y del bloque de constitucionalidad, respectivamente,

de la Contraloría y de SERVIR, debilita o prácticamente anula el principio derecho de la seguridad jurídica respecto a los trabajadores de la administración pública, ya que advierten la tramitación de dos tipos de procedimientos por responsabilidad que en esencia únicamente se deriva de una deficiente prestación personal de servicios, no habiéndose delimitado sus fundamentos distintos, esto es, la tutela de bienes e intereses jurídicos diferentes; dicho sea de paso los tribunales que en última instancia resuelven, lo hacen con a partir de perspectivas diferentes, el TSC desde la óptica del derecho laboral y el TSRA desde la óptica del control gubernamental, siendo importante una simbiosis de ambos, uno con el aporte desde la perspectiva del derecho laboral, propiamente con la óptica de gestión de recursos humanos y el otro desde la óptica del control gubernamental.

En tal sentido la seguridad jurídica, entendida como un derecho y principio que implica *lex certa*, *lex previa* redactada lo suficientemente clara a fin de que destinatarios de la norma motiven su comportamiento y que genera una expectativa razonable de cómo los órganos en el ejercicio del poder se conducirán, teniendo en consideración que los cambios legislativos no pueden ser irrazonables o arbitrarios, menos si tienen implicancia en derechos fundamentales; se constituye en un fundamento jurídico para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

**CAPÍTULO IV: PROPUESTA NORMATIVA**

**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA  
LOS ARTÍCULOS 56, 57, 58 y 59 DE LA  
LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA  
NACIONAL DE CONTROL Y DE LA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA, E INCORPORA EL  
LITERAL F) AL ARTÍCULO 11 Y EL  
CAPÍTULO IV AL DECRETO  
LEGISLATIVO N° 1023.**

A iniciativa del Congresista que suscribe, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

**HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**LEY QUE DEROGA LOS ARTÍCULOS 56, 57, 58 y 59 DE LA LEY ORGÁNICA  
DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA, E INCORPORA EL LITERAL F) AL  
ARTÍCULO 11 Y EL CAPÍTULO IV AL DECRETO LEGISLATIVO N° 1023**

**Artículo 1.-** A partir de la vigencia de la presente norma quedan derogados los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República:

**“Artículo 56.- Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

Las Salas del Tribunal Superior están conformadas por tres (3) miembros elegidos por concurso público de méritos a cargo de la Contraloría General de la República.

Los miembros del Tribunal Superior son funcionarios públicos del Sistema Nacional de Control y desempeñan sus funciones a dedicación exclusiva y a tiempo completo. Permanecen en el cargo por un periodo de tres (3) años renovables por única vez. La remoción de los miembros del Tribunal solo puede darse por causas graves debidamente justificadas.

Las entidades públicas, sus funcionarios y las personas naturales o jurídicas vinculadas o relacionadas al caso materia de investigación están obligadas a atender cualquier requerimiento efectuado por el Tribunal Superior en casos de documentación, información u opinión necesarios para resolver, en un periodo máximo de siete (7) días hábiles, bajo responsabilidad administrativa funcional en el caso de los funcionarios o servidores públicos, o con sujeción a la potestad sancionadora por infracciones al ejercicio del control en el caso de las personas naturales o jurídicas privadas.

**Artículo 57.- Requisitos para ser miembro del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

Para ser nombrado vocal del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se requiere:

- a) Ser mayor de 40 años de edad.
- b) Contar con título profesional y colegiatura hábil.
- c) Tener experiencia profesional en entidades del sector público o privado -no menor de diez (10) años- o comprobada docencia universitaria por el mismo período.
- d) Contar, de preferencia, con estudios de especialización en el ámbito de su profesión.
- e) No tener filiación política alguna.
- f) No encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta.
- g) No haber sido sancionado penalmente.
- h) No haber sido sancionado con destitución, despido o inhabilitación.
- i) Tener conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.
- j) Tener estudios de especialización acreditados en derecho constitucional, administrativo, laboral o gestión de recursos humanos y contratación pública.
- k) No tener sentencia firme por delito de terrorismo, apología al terrorismo o violación contra la libertad sexual, y delitos de corrupción de funcionarios públicos.

**Artículo 58.- Funciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

Corresponde al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas las siguientes funciones:

- a) Conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la resolución de sanción impuesta por el órgano sancionador.
- b) Revisar la resolución del órgano sancionador pudiendo revocar, confirmar o modificar lo resuelto.
- c) Las demás que le sean establecidas en las normas complementarias de la presente Ley, a efectos de garantizarle el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas.

**Artículo 59.- Carácter de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

Las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ponen fin a la vía administrativa y contra ellas procede la acción contencioso-administrativa, conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú.”

**Artículo 2.-** Incorpórese el literal f) al artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el cual queda redactado de la siguiente manera:

**“Artículo 11º.- Atribuciones de la Autoridad**

La Autoridad ejerce las siguientes atribuciones:

(...)

- f) En última instancia administrativa determina responsabilidad funcional, a través del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.”

**Artículo 3.-** Incorpórese el Capítulo IV al Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el cual queda redactado de la siguiente manera:

**“Capítulo IV**

**Tribuna Superior de Responsabilidades Administrativas**

**Artículo 19.- Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas constituye la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador.

Es un órgano colegiado adscrito a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones.

Las Salas del Tribunal Superior están conformadas por tres (3) miembros elegidos por concurso público de méritos a cargo de una comisión especial conformada por dos miembros de la Contraloría General de la República y dos

miembros de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, los cuales eligen un quinto miembro, el cual preside dicha comisión.

Los miembros del Tribunal Superior son funcionarios públicos que desempeñan sus funciones a dedicación exclusiva y a tiempo completo. Permanecen en el cargo por un periodo de tres (3) años renovables por única vez.

Las entidades públicas, sus funcionarios y las personas naturales o jurídicas vinculadas o relacionadas al caso materia de investigación están obligadas a atender cualquier requerimiento efectuado por el Tribunal Superior en casos de documentación, información u opinión necesarios para resolver, en un periodo máximo de siete (7) días hábiles, bajo responsabilidad administrativa funcional en el caso de los funcionarios o servidores públicos.

#### **Artículo 20.- Funciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

Corresponde al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas las siguientes funciones:

- a) Conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la resolución de sanción impuesta por el órgano sancionador.
- b) Revisar la resolución del órgano sancionador pudiendo revocar, confirmar o modificar lo resuelto.
- c) Las demás que le sean establecidas en las normas complementarias de la presente Ley, a efectos de garantizarle el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas.

#### **Artículo 21.- Carácter de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas**

Las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ponen fin a la vía administrativa y contra ellas procede la acción contencioso-administrativa, conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú.”

**Artículo 4.-** A efectos de determinar en última instancia responsabilidad administrativa funcional, a través del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se considera para los efectos de la misma, como servidor y funcionario público a todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades; siendo que tal consideración no otorga derechos laborales como sería la desnaturalización de la relación jurídica, la estabilidad laboral y el goce de beneficios laborales, situación que corresponde analizar al órgano jurisdiccional en mérito a un proceso laboral.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Es importante indicar que ni la Constitución Política del Perú de 1933 promulgada el 9 de abril de 1933, en su artículo 10; ni la Constitución Política del Perú de 1979 promulgada el 12 de julio de 1979, en su artículo 146°, reconocieron atribuciones a la CGR para determinar RAF; en el mismo sentido la Constitución Política del Perú de 1993 promulgada el 29 de diciembre de 1993, en el primer párrafo del artículo 82.

¿Cómo nace la potestad de determinar RAF para la CGR?, al respecto, ello se produce con la dación de la Ley N° 29622, en la cual en los antecedentes de la exposición de motivos se indica que con la dación de la misma se permite solucionar el problema de deslinde de responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control, a consecuencia de: I) Ausencia de procedimiento uniforme para el deslinde de responsabilidades, ello por la dispersión de normas en la carrera pública, régimen laboral privado, régimen laboral público, y contrato administrativo de servicios; II) El que la propia entidad sea la encargada de realizar el deslinde de responsabilidades de sus trabajadores.

Por otro lado se debe tener presente que, una interpretación teleológica y en sentido contrario del artículo 10 del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, de acuerdo al cual son infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional, aquellas conductas expresamente calificadas como tales en normas con rango de ley o decreto supremo, siempre que no tengan carácter laboral, permite colegir que las faltas que tiene naturaleza laboral no estarían sujetas a responsabilidad administrativa funcional.

Resulta necesario indicar que la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, establece que a partir del 14 de septiembre de 2014 los procesos administrativos disciplinarios instaurados, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil, con lo cual se tiene uniformidad en cuanto a la regulación del régimen disciplinario.

En tal sentido, la regulación derogatoria de los artículos 56, 57, 58 y 59 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control se sustenta en la naturaleza misma de las funciones inobservadas por el servidor o funcionario, en atención a las cuales se identifique responsabilidad, sea disciplinaria o funcional, esto es, en la vulneración del ordenamiento jurídico administrativo, la ley y normas internas de la entidad, que en definitiva tienen naturaleza laboral, ya que es el Estado empleador el que a través de normas legales, reglamentarias o directivas regula la prestación personal de servicios de los trabajadores en el Estado; siendo que, las cosas son por su naturaleza y no por la denominación o creación jurídica en el ordenamiento jurídico, y la naturaleza de la prestación personal de servicios de un trabajador en el Estado es observar un bloque de normas que de forma difusa regulan sus funciones de acuerdo al ámbito administrativo en el que se desempeña.

Asimismo, la derogación de los citados dispositivos se sustenta en el hecho de que las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la resolución que determina el inicio de procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional; lo que quiere decir, que de acuerdo a la regulación sistemática del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el que se sustancie el

procedimiento por responsabilidad administrativa funcional o por responsabilidad administrativa disciplinaria está en función a la existencia de un informe de control y la notificación de inicio de PAS por RAF, y no así a la naturaleza de la falta cometida, que esencialmente es de carácter laboral.

Ahora bien, teniendo en consideración que la RAF se sustancia producto de un informe de control, en el cual se identifican responsabilidades a todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, abarca un ámbito más amplio que la RAD producto de un vínculo laboral, en tal sentido debe subsistir la potestad sancionadora a cargo del órgano instructor y sancionador de la Contraloría; no obstante, la última instancia administrativa para determinar dicha responsabilidad debe estar a cargo del TSRA con independencia técnica y administrativa, adscrito a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

### **ANALISIS DE COSTO BENEFICIO**

El presente Proyecto de Ley no genera gasto al Estado; por el contrario, permite verificar las razones subyacentes de la responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional y, en este contexto, justifica la existencia de un órgano único que determine responsabilidad administrativa, en mérito a los fundamentos jurídicos, como son la especialidad del órgano único de acuerdo a su origen constitucional, y, el principio derecho a la seguridad jurídica; consideraciones dogmáticas que no generan costos adicionales al Estado.

## **EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La propuesta Legislativa para derogar los artículos 56, 57, 58 y 59 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, e incorpora el literal f) al artículo 11 y el Capítulo IV al Decreto Legislativo N° 1023, se realiza con la finalidad de establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional; modificación normativa que tendrá un efecto positivo respecto de la legislación nacional puesto que dará lugar a una regulación normativa como respuesta al principio derecho a la seguridad jurídica y a la especialidad de las atribuciones conferidas a SERVIR y a la CGR, de acuerdo al bloque de constitucionalidad.

Lima, octubre de 2018.

## CONCLUSIONES

1. Los fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional son: la especialidad del órgano único que determine responsabilidad administrativa, y, el principio derecho a la seguridad jurídica.
2. La especialidad del órgano que tiene las atribuciones del régimen disciplinario y la terminación de la relación de trabajo ha sido otorgada a la Autoridad Nacional del Servicio Civil –ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos–, y tiene sustento en el bloque de constitucionalidad, por lo cual constituye un fundamento para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.
3. La seguridad jurídica, entendida como un derecho y principio que implica ley previa, ley cierta redactada lo suficientemente clara a fin de que destinatarios de la norma motiven su comportamiento y que genera una expectativa razonable de cómo los órganos en el ejercicio del poder se conducirán, teniendo en consideración que los cambios legislativos no pueden ser irrazonables o arbitrarios, menos si tienen implicancia en derechos fundamentales; se constituye en un fundamento jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del

estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional.

4. En la administración pública la responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, está marcada por dos tipos de responsabilidad: una la responsabilidad administrativa disciplinaria esencialmente se tramita en la misma entidad de acuerdo a las faltas de las cuales toma conocimiento la Secretaría Técnica siendo los órganos encargados de imponer la sanción el jefe inmediato, el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces y el titular de misma entidad, y como última instancia administra el Tribunal del Servicio Civil; y, la otra la responsabilidad administrativa funcional esencialmente es producto de un informe de control que se remite al Órgano Instructor, luego éste lo remite al Órgano Sancionador el cual emite pronunciamiento y finalmente en caso de impugnación remite el expediente al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General.
5. En cuanto a la competencia y límite a la potestad sancionadora a cargo de la Contraloría General de la República, se advierte que el TSRA tiene competencia en tanto las infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional, siempre que no tengan carácter laboral; al respecto las funciones inobservadas por el servidor o funcionario, en atención a las cuales se identifique responsabilidad, sea disciplinaria o funcional, en definitiva tienen naturaleza laboral, ya que es el Estado empleador el que a través de normas legales, reglamentarias o directivas regula la prestación personal de servicios

de los trabajadores en el Estado; siendo que, las cosas son por su naturaleza y no por la denominación o creación jurídica en el ordenamiento jurídico, y la naturaleza de la prestación personal de servicios de un trabajador en el Estado es observar un bloque de normas que de forma difusa regulan sus funciones de acuerdo al ámbito administrativo en el que se desempeña.

6. En lo que respecta a la competencia y límites a la potestad disciplinaria a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se tiene que cuando la presunta comisión de una falta derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la Contraloría General de la República no notifique la resolución que determina el inicio de procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional; lo que quiere decir, que de acuerdo a la regulación sistemática del Sistema Administrativo de Control y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el que se sustancie el procedimiento por responsabilidad administrativa funcional o por responsabilidad administrativa disciplinaria está en función a la existencia de un informe de control y la notificación de inicio de PAS por RAF, y no así a la naturaleza de la falta cometida, que esencialmente es de carácter laboral.
7. En las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil, como en las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República, de los años 2013 y 2014 analizadas en el presente trabajo, no se advierte una

motivación especial respecto al fundamento jurídico por el cual se impone la sanción, y dentro de este no se detalla el bien jurídico e interés protegido, para identificar y determinar Responsabilidad Administrativa Disciplinaria y Responsabilidad Administrativa Funcional.

## RECOMENDACIONES

1. Al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República y Tribunal del Servicio Civil, no deben de perder de vista que debido a la repercusión que tiene el procedimiento administrativo disciplinario en derechos y obligaciones de los administrados, es imprescindible tener bien delimitado e identificado el bien jurídico lesionado con la conducta del administrado, al respecto es importante tener presente que el fundamento 19 de la Resolución N° 00149-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de fecha 5 de febrero de 2014 es esencia explicó que "... la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, ...".
2. A partir de ello, el autor considera que es importante contar con un catálogo de bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico, que no tengan la calidad de una lista cerrada (*numerus clausus*) sino que se trate de un *numerus apertus* y con una motivación especial en el caso concreto exista la posibilidad de incorporar nuevos bienes jurídicos que merezcan tutela.

## LISTA DE REFERENCIAS

### Material bibliográfico doctrinal

- Alexy, R. (2017). Una teoría de la argumentación jurídica. México: UNAM.
- Arévalo Vela, J. (2015). El Derecho del Empleo Público. Soluciones Laborales, 115-128.
- Benavente Chorres, H. y Calderón Valverde, L. (2012). Delitos de Corrupción de Funcionarios. Lima: Gaceta Penal & Procesal Penal.
- Carbonel, M. Los Derechos Fundamentales en México – Los Derechos de Seguridad Jurídica. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1408/7.pdf>
- Guzmán Napurí, C. (2013). Manual del Procedimiento Administrativo General. Lima: Pacífico Editores S.A.C.
- Isasi Cayo, J. F. (2014). Tratado de Derecho Administrativo. Lima: Gaceta Jurídica.
- Lizárraga Guerra, V. (2013). El Régimen Disciplinario en la Función Pública. Lima: Gaceta Jurídica.
- Locke. (2009). Ensayo sobre el Gobierno Civil. Madrid: Tecnos.
- Martínez Trelles, A. (2015). Los Sistemas Administrativos del Sector Público. Lima: Gaceta Jurídica.
- Montesquieu. (2002). El Espíritu de las Leyes. Oaxaca: ISTMO.
- Morrón Urbina, J. C. (2015). Control Gubernamental y Responsabilidad de Funcionarios Públicos. Lima: Gaceta Juridica.

- Neves Mujica, J. (2003). Introducción al Derecho Laboral. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 2003.
- Nieto García, A. (2011). Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos.
- Retamozo Linares, A. (2015). Procedimiento Administrativo Sancionador. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Rodríguez García, F. (2009). La extinción del contrato de Trabajo. Lima - Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- Sagües, N. P. Ensayo, Jurisdicción Constitucional y Seguridad Jurídica. Pensamiento Constitucional Año IV N° 04. Revistas.PUCP.edu.pe. Recuperado de file:///C:/Users/DELL/Downloads/3303-12478-1-PB%20(1).pdf.
- Valderrama Valderrama, L. (2015). Régimen Laboral de los Trabajadores Públicos en la Jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil. Lima: Gaceta Jurídica.
- Vázquez Roa, C. (2017). Los fines del Derecho. Justicia, seguridad, bien común. México: UNAM.
- Villabella Armengol, C. M. (9 de septiembre de 2018). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>
- Tito Puca, Y. S. y Cavani Brain, R. I. (2008). Procesos de Acción Popular y Competencial. Lima: Gaceta Jurídica.

## Legislación Nacional

Congreso Constituyente Democrático. (30 de diciembre de 1993).

Constitución Política del Perú. Constitución Política del Perú.

Lima, Lima, Perú: Diario Oficial "El Peruano".

Congreso de la República. (23 de julio de 2002). Ley N° 27785. Ley

Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría

General de la República. Lima, Lima, Perú: Diario Oficial "El

Peruano".

Poder Legislativo. (28 de junio de 2008). Decreto Legislativo N° 1023.

Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio

Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de recursos

Humanos. Lima, Lima, Perú: Diario Oficial "El Peruano".

Poder Legislativo. (4 de julio de 2013). Ley N° 30057. Ley del Servicio

Civil. Lima, Lima, Perú: Diario Oficial "El Peruano".

Presidencia Consejo de Ministros. (17 de marzo de 2011). Decreto

Supremo n.º 023-2011-PCM. Reglamneto de la Ley que Amplia

Facultad Sancionadora de la Contraloría.

Presidencia del Consejo de Ministros (17 de marzo de 2011), Recuperado

de [www.unjbg.edu.pe/transparenciainst/pdf/DS0232011PCM.pdf](http://www.unjbg.edu.pe/transparenciainst/pdf/DS0232011PCM.pdf):

<http://www.unjbg.edu.pe/transparenciainst/pdf/DS0232011PCM>

.pdf. Exposición de motivos del Decreto Supremo n.º 023-2011-

PCM.

**Resoluciones del Tribunal Constitucional**

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Notarios de Junín, EXP. N° 0016-2002-AI/TC (Tribunal Constitucional 30 de abril de 2003).

César Jurado Ñaña, 02563-2012-AA/TC (Tribunal Constitucional 9 de octubre de 2012).

Elizabeth Nelly Cruzado Raygal, 04209-2011-PA/TC (Tribunal Constitucional 28 de 05 de 2012).

"Ley de Protección de la Economía Familiar 2", Expediente N° 00010-2014-PI/TC (Tribunal Cosntitucional 29 de enero de 2016).

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS****Tribunal del Servicio Civil**

Resolución N° 00026-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 23/01/2013

Resolución N° 00130-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 27/02/2013

Resolución N° 00114-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 20/02/2013

Resolución N° 00047-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 06/02/2013

Resolución N° 00203-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 27/03/2013

Resolución N° 00167-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 13/03/2013

Resolución N° 00332-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 24/04/2013

Resolución N° 00623-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 18/06/2013

Resolución N° 00856-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 7/08/2013

Resolución N° 01269-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 29/10/2013

Resolución N° 01378-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 20/11/2013

Resolución N° 01435-2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 4/12/2013

Resolución N° 00066-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 08/01/2014

Resolución N° 00011-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 08/01/2014.

Resolución N° 00149-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 05/02/2014.

Resolución N° 00350-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 26/03/2014.

Resolución N° 00275-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 12/03/2014.

Resolución N° 01408-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 10/07/2014.

Resolución N° 01397-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala de 10/07/2014.

Resolución N° 01334-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 2/07/2014.

Resolución N° 01560-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 14/08/2014.

Resolución N° 01551-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 14/08/2014.

Resolución N° 01754-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 24/09/2014.

Resolución N° 01852-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 22/10/2014.

Resolución N° 01950-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 12/11/2014.

Resolución N° 02035-2014 SERVIR/TSC-Segunda Sala de 3/12/2014.

### **Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría**

#### **General de la República**

Resolución N° 004-2013-CG/TSRA de 02/07/2013

Resolución N° 006-2013-CG/TSRA de 10/09/2013

Resolución N° 007-2013-CG/TSRA de 24/09/2013

Resolución N° 010-2013-CG/TSRA de 05/11/2013

Resolución N° 015-2013-CG/TSRA de 09/12/2013

Resolución N° 005-2014-CG/TSRA de 7/02/2014.

Resolución N° 007-2014-CG/TSRA de 18/02/2014.

Resolución N° 037-2014-CG/TSRA de 23/09/2014.

Resolución N° 038-2014-CG/TSRA de 23/09/2014.

Resolución N° 040-2014-CG/TSRA de 26/09/2014.

Resolución N° 049-2014-CG/TSRA de 7/11/2014.

Resolución N° 049-2014-CG/TSRA de 9/12/2014.

