



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional  
del Servicio CivilTribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

**RESOLUCIÓN N° 001744-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 2942-2019-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : MORAYMA MILAGROS GIL AGUILAR  
**ENTIDAD** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 1057  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 DESTITUCIÓN

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución Subgerencial N° 059-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 20 de febrero de 2018, y la Resolución N° 081-2018-GM-MSS, del 27 de diciembre de 2018, emitidas por la Subgerencia de Gestión del Talento Humano y la Gerencia Municipal de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, respectivamente; en el extremo referido a la señora MORAYMA MILAGROS GIL AGUILAR, debido a que se ha vulnerado el principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo al aplicarse de manera errónea disposiciones de la Ley N° 30057 y su Reglamento General, tales como obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, así como el principio de tipicidad.*

Lima, 25 de julio de 2019

**ANTECEDENTES**

1. Con Informe de Precalificación N° 065-2017-ST-PAD-SGGTH-GAF-MSS, del 25 de septiembre de 2017, la Secretaría Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, en adelante la Entidad, recomendó iniciar procedimiento administrativo disciplinario, entre otros, a la señora MORAYMA MILAGROS GIL AGUILAR, en adelante la impugnante, quien en su condición de sereno dependiente de la Subgerencia de Operaciones de Seguridad Ciudadana, habría tratado de justificar su inasistencia presentando un Certificado de Incapacidad Temporal para el Trabajo (CITT) presuntamente adulterado para el día 27 de enero de 2017, pues al requerirse la validación de dicho certificado al Policlínico Los Próceres del Seguro Social de Salud-EsSalud, esta contestó que no había emitido algún CITT a la impugnante.
2. Mediante Resolución Subgerencial N° 059-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 20 de febrero de 2018, la Subgerencia de Gestión del Talento Humano de la Entidad inició procedimiento administrativo disciplinario, entre otros, a la impugnante, por haber tratado de justificar sus inasistencias presentando un CITT adulterado para el día 27

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

de enero de 2017, incurriendo adicionalmente en una omisión por cuanto ello imposibilitó la realización de sus funciones. En consecuencia, habría inobservado la obligación establecida en el literal a) del artículo 39º de la Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil<sup>1</sup> e incurrido en la falta prevista en el numeral 3 del artículo 98º de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM<sup>2</sup>, así como también habría infringido el numeral 2 del artículo 6º de la Ley Nº 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública<sup>3</sup>.

3. El 16 de marzo de 2018, la impugnante presentó sus descargos señalando lo siguiente:
  - (i) Se allana a los cargos imputados y se disculpa por la falta cometida al no presentarse a trabajar el 3 y 4 de marzo de 2017.
  - (ii) Fue un acto cometido por fuerza mayor, ya que a raíz de un accidente que sufrió en el módulo próceres en enero de 2014, tiene un dolor perenne en la columna y que algunas veces es insoportable.
  - (iii) Por ese motivo faltó los días 3 y 4 de marzo de 2017, al no soportar el dolor faltó al trabajo, no fue al seguro porque los inyectables le afectan el organismo y sólo el descanso alivia sus dolores.
  - (iv)
4. A través de la Resolución Subgerencial Nº 117-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 23 de marzo de 2018, la Subgerencia de Gestión del Talento Humano declaró infundados los descargos, entre otros, de la impugnante, por no haber desvirtuado en ningún extremo la imputación formulada.

<sup>1</sup> Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil

“Artículo 39º.- Obligaciones de los servidores civiles

Son obligaciones de los servidores civiles, las siguientes:

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

<sup>2</sup> Reglamento General de la Ley Nº 30057, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM

“Artículo 98º.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria

(...)

98.3 La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo”.

<sup>3</sup> Ley Nº 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública

“Artículo 6º.- Principios de la Función Pública

El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios:

(...)

2. Probidad

Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

5. Mediante Resolución N° 081-2018-GM-MSS, del 27 de diciembre de 2018, la Gerencia Municipal de la Entidad impuso a la impugnante la sanción de destitución al no haber desvirtuado el hecho imputado, con lo cual habría incumplido las normas e incurrido en las faltas señaladas en la Resolución Subgerencial N° 059-2018-SGGTH-GAF-MSS.

### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. El 17 de enero de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 081-2018-GM-MSS, solicitando se declare su nulidad y/o revocatoria, manifestando lo siguiente:
- (i) Hizo entrega de buena fe a la Entidad el CITT por dos días de descanso médico (3 y 4 de marzo de 2017), por lo que no se puede aseverar que tuvo la intención de presentar un documento falso.
  - (ii) Al pertenecer al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, la Ley N° 30057 solo debió aplicársele de manera supletoria.
  - (iii) La Entidad sin culminar el procedimiento administrativo disciplinario, con antelación ha realizado el descuento respectivo, sin tener la certeza de que el CITT se trate de un documento falso.
  - (iv) Se ha vulnerado el principio de presunción de inocencia.
  - (v) La Entidad no ha tomado en cuenta su legajo personal en donde no se registran llamadas de atención ni sanciones disciplinarias.
  - (vi) La sanción impuesta no es razonable.
  - (vii) Se ha vulnerado el principio de legalidad, al haber inobservado lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057 (prohibición de aplicación simultánea del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y las normas previstas en la Ley N° 27815).
  - (viii) No son aplicables a los servidores y ex servidores sujetos al Decreto Legislativo N° 728, los deberes y/u obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de la Ley N° 30057 y su Reglamento.
7. Con Oficio N° 067-2019-GM -MSS, la Gerencia Municipal de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen a la resolución impugnada.
8. Mediante Oficios N° 006842-2019-SERVIR/TSC y 006843-2019-SERVIR/TSC, el Tribunal informó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023<sup>4</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>5</sup>, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa..
10. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>6</sup>, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
11. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal únicamente es competente para conocer los recursos de apelación que

<sup>4</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**  
**“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil**

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contenciosa administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal”.

<sup>5</sup> **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**“CENTÉSIMA TERCERA.-** Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

<sup>6</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

correspondan a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil<sup>7</sup>, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM<sup>8</sup>; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial “El Peruano”<sup>9</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio del 2016<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> **Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil**

**“Artículo 90º.- La suspensión y la destitución**

La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil.

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil”.

<sup>8</sup> **Reglamento de la Ley Nº 30057, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**

**“Artículo 95º.- Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en segunda instancia**

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo Nº 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley.

La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa”.

<sup>9</sup> El 1 de julio de 2016.

<sup>10</sup> **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

**“Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:**

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- b) Aprobar la política general de la institución;
- c) Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- d) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- e) Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
- f) Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- g) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- h) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- i) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- j) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

12. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo<sup>11</sup>, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

k) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”

<sup>11</sup> **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, modificado por el Decreto Legislativo N° 1450**  
**“Artículo 16.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;  
b) Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;  
c) Aprobar la política general de SERVIR;  
d) Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;  
e) Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;  
f) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;  
g) Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;  
h) Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;  
i) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;  
j) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;  
k) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;  
l) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,  
m) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL			
2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2019
PRIMERA SALA Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias) Gobierno Regional y Local (solo régimen disciplinario)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Local (todas las materias)

13. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

14. En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

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

15. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda;

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten<sup>12</sup>.

16. En el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *“los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”*<sup>13</sup>.
17. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la Ley N° 27444<sup>14</sup>, establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el principio de legalidad, según el cual, *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”*.
18. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad<sup>15</sup>, en aplicación del principio

<sup>12</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo**

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

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

<sup>13</sup> RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.

<sup>14</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

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

**1.1. Principio de legalidad.-** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

<sup>15</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**“Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona**





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

de legalidad, la Administración Pública solo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública, solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.

19. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que este se desdobra en tres elementos esenciales e insolubles: *“(…) la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en la forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional”*<sup>16</sup>.
20. En ese sentido, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto del interés, obligación o derecho de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1º del TUO de la Ley N° 27444<sup>17</sup>.
21. Respecto de los requisitos de validez de un acto administrativo, en el artículo 3º del referido TUO<sup>18</sup> se ha establecido que el acto administrativo debe expresar su

---

Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)

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

<sup>16</sup>Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.

<sup>17</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**“Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo**

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

<sup>18</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

**1. Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos; así como su contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

22. Por tanto, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.

### Del régimen disciplinario aplicable a los obreros municipales y regionales

23. De la revisión del expediente administrativo, se aprecia que la impugnante realizó el hecho imputado cuando se desempeñaba como sereno municipal, es decir, tenía la condición de obrero<sup>19</sup>, encontrándose bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057.
24. No obstante, mediante la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”, se aprobó un nuevo régimen del servicio civil para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y aquellas que se encuentran encargadas de su gestión.
25. Aunque la incorporación a este nuevo régimen sería voluntaria para los trabajadores comprendidos en los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057<sup>20</sup>, la

**2. Objeto o contenido.-** Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

**3. Finalidad Pública.-** Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

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

**5. Procedimiento regular.-** Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.

<sup>19</sup>De conformidad con el Informe Técnico N° 1820-2016-SERVIR/GPGSC, las labores de vigilancia (serenazgo) corresponden a las labores que realiza un obrero.

<sup>20</sup> Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 estableció reglas para la aplicación de dicha ley a quienes se encontraran en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos N°s 276 y 728. Así, en el literal a) se señaló que serían aplicables a estos dos regímenes, a partir del día siguiente de la publicación de la Ley N° 30057, las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos; mientras que las normas sobre la Capacitación y la Evaluación del Desempeño, y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, se aplicarían una vez que entraran en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias. En el literal d), por su parte, se precisó que las disposiciones de los Decretos Legislativos N°s 276 y 728, sus normas complementarias, reglamentarias y de desarrollo, con excepción de lo dispuesto en el literal a) antes citado, serían de exclusiva aplicación a los servidores comprendidos en dichos regímenes, y en ningún caso constituirían fuente supletoria del régimen de la Ley N° 30057.

26. Es así que, el 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria<sup>21</sup> se estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de publicación de dicho reglamento, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014. En la Tercera Disposición Complementaria Final, a su vez, se precisó que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR podría aprobar normas aclaratorias o de desarrollo de dicho reglamento, dentro del marco legal vigente.

**“Cuarta. Traslado de servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 al régimen del Servicio Civil**

Los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057 pueden trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen previsto en la presente Ley. Las normas reglamentarias establecen las condiciones con las que se realizan los concursos de traslado de régimen. La participación en los concursos para trasladarse al nuevo régimen no requiere de la renuncia previa al régimen de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, según corresponda”.

<sup>21</sup> **Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**“UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario**

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

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

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

27. Sin embargo, en el texto original de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 se establecía lo siguiente:

**“PRIMERA. Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley**

*No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República ni los servidores sujetos a carreras especiales. Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales.*

(...)

*Las carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado, los servidores sujetos a carreras especiales, los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, las personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no, así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley”. (Subrayado nuestro).*

28. Pese a ello, el Tribunal Constitucional mediante sentencia publicada el 4 de mayo de 2016 en el Diario Oficial “El Peruano”, emitida en el Proceso de Inconstitucionalidad seguido en los Expedientes Acumulados N°s 0025-2013-PI-TC, 0003-2014-PI-TC, 0008-2014-PI-TC y 0017-2014-PI-TC, declaró inconstitucional el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, en el extremo que dispone: “(...) *así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República ni los servidores sujetos a carreras especiales. Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales*”, e inconstitucional por conexidad, la exclusión contemplada en el tercer párrafo de la misma disposición, relacionada con “*los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales*” y “*así como los servidores*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

*civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República”.*

29. Al respecto, el artículo 204º de la Constitución Política del Perú establece que: *“La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto”*, en concordancia con lo establecido en el artículo 81º de la Ley Nº 28237, Código Procesal Constitucional<sup>22</sup>, con lo cual, el régimen disciplinario y procedimiento administrativo sancionador, contemplado en el Título V de la Ley Nº 30057, sería también aplicable a los obreros municipales y regionales a partir del día siguiente de su publicación.
30. En ese sentido, se tiene que en los procedimientos administrativos disciplinarios que se lleven a partir del 5 de mayo de 2016 contra los trabajadores sujetos a los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N<sup>os</sup> 276, 728 y 1057 de las entidades públicas señaladas en el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30057, así como contra los obreros de los gobiernos regionales y locales, se deben aplicar las disposiciones sobre materia disciplinaria establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas sustantivas y procedimentales, según corresponda.
31. Al respecto, corresponde a este cuerpo Colegiado determinar la vigencia del régimen disciplinario y procedimiento sancionador aplicable a los obreros de los gobiernos regionales y locales, del siguiente modo:
- Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados antes del 5 de mayo de 2016, se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al

<sup>22</sup> **Ley Nº 28237 – Código Procesal Constitucional**

**“Artículo 81º.- Efectos de la Sentencia fundada**

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación. Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial El Peruano”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al procedimiento.

- Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 5 de mayo de 2016, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
- Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 5 de mayo de 2016, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.
- Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, el procedimiento se regiría por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

32. Ahora bien, el 20 de marzo de 2015 la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante SERVIR, aprobó la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, denominada “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, en adelante la Directiva, para una adecuada aplicación del Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057<sup>23</sup>.

33. En el numeral 4 de la Directiva se estableció lo siguiente: *“La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N° 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento”*.

34. Ahora, en el numeral 7 de la Directiva, al precisarse qué se consideran reglas

<sup>23</sup>Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**“Tercera. de las normas complementarias**

SERVIR podrá aprobar normas aclaratorias o de desarrollo del presente Reglamento, dentro del marco legal vigente”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

procedimentales y sustantivas, se señaló lo siguiente:

**“7.1 Reglas procedimentales:**

- *Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.*
- *Etapas o fases del procedimiento administrativo disciplinario y plazos para la realización de actos procedimentales.*
- *Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.*
- *Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.*
- *Medidas cautelares.*
- *Plazos de prescripción<sup>24</sup>.*

**7.2 Reglas sustantivas:**

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

35. Nótese que de la lectura del numeral 7.2 antes citado podría colegirse que los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos recogidos en la Ley N° 30057 y su reglamento, serían aplicables a los servidores sujetos a los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057 para efectos de los procedimientos instaurados desde el 14 de septiembre de 2014 por hechos cometidos a partir de esa fecha, al ser calificados como normas sustantivas sobre régimen disciplinario. Sin embargo, el literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 señaló expresamente que solo sería aplicable estos servidores el Título V de la Ley, el cual, como se aprecia en el siguiente cuadro, no contiene un apartado que contemple deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos.

Contenido del Título V de la Ley N° 30057	
Artículo 85°	Faltas de carácter disciplinario
Artículo 86°	Régimen de los ex servidores de las entidades
Artículo 87°	Criterios para la determinación de las sanciones
Artículo 88°	Sanciones aplicables por faltas disciplinarias

<sup>24</sup>Cabe destacar que a través de la **Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC**, vigente desde el 28 de noviembre de 2016, se estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria, entre otros aspectos que, la prescripción tiene naturaleza sustantiva; por lo que para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado por la Ley del Servicio Civil, el plazo de prescripción debe ser considerada como regla sustantiva.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

Artículo 89º	Precisiones sobre la sanción de amonestación verbal y escrita
Artículo 90º	Precisiones sobre la sanción de suspensión y destitución
Artículo 91º	Criterios para la graduación de la sanción
Artículo 92º	Autoridades del procedimiento administrativo disciplinario
Artículo 93º	La regulación del procedimiento administrativo disciplinario
Artículo 94º	La prescripción de las faltas
Artículo 95º	El procedimiento de los medios impugnatorios
Artículo 96º	La regulación de las medidas cautelares
Artículo 97º	Medidas correctivas que puede dictar la autoridad administrativa
Artículo 98º	Precisiones sobre el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido

36. El Reglamento General, por su parte, tampoco contiene obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades en el título referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador (Título VI del Libro I: Normas Comunes a Todos los Regímenes y Entidades), pues estas se encuentran en otro título, el Título II, el cual se ubica en el Libro II, el mismo que de acuerdo al artículo 137º del Reglamento General, *“establece las reglas aplicables a todos aquellos servidores civiles del régimen del Servicio Civil establecido en la Ley N° 30057 (...)”*.
37. Consecuentemente, si bien a partir del 14 de septiembre de 2014 el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057 es aplicable a los servidores y ex servidores de los Decretos Legislativos N°s 276 y 728 y 1057; y desde el 5 de mayo es aplicable a los obreros de los gobiernos regionales y locales; ello no implica que les sean aplicables también los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos exclusivamente previstos para quienes ingresen al nuevo régimen de la Ley N° 30057 y su Reglamento General.
38. En esa misma línea, SERVIR, en el Informe Técnico N° 337-2016-SERVIR/GPGSC, del 29 de febrero de 2016, ha señalado lo siguiente:

*“Al respecto, debemos precisar que las obligaciones del servidor civil desarrolladas en el artículo 156º del Reglamento de la LSC se encuentran contenidas en el Título II del Libro II de la referida norma, el cual establece las reglas aplicables a todos aquellos servidores civiles del régimen del Servicio Civil previsto en la Ley N° 30057. Por tanto, las referidas disposiciones solo pueden ser de aplicación únicamente a aquellos servidores que hayan ingresado al nuevo régimen previsto en la LSC”*.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

### Sobre la normativa aplicada al caso de la impugnante

39. En el presente caso, de la documentación que obra en el expediente administrativo se advierte que la Entidad mediante Resolución Subgerencial N° 059-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 20 de febrero de 2018, y Resolución N° 081-2018-GM-MSS, del 27 de diciembre de 2018, inició procedimiento administrativo disciplinario y sancionó a la impugnante por incumplir su obligación establecida en el literal a) del artículo 39° de la Ley N° 30057.
40. Pero, como se ha señalado en los numerales 36 y 37 de la presente resolución, no es posible la aplicación de los deberes y/u obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de la Ley N° 30057 y su Reglamento a los servidores y ex servidores sujetos a los Decretos Legislativos N°s 276 y 728 y 1057, como es el caso de la impugnante, pues se estaría vulnerando el principio legalidad.
41. Asimismo, se advierte que con Resolución Subgerencial N° 059-2018-SGGTH-GAF-MSS y Resolución N° 081-2018-GM-MSS, se instauró procedimiento administrativo y sancionó a la impugnante por haber transgredido el numeral 2 del artículo 6° de la Ley del Código de Ética de la Función Pública y haber incurrido en la falta tipificada en el numeral 3 del artículo 98° del Reglamento General de la Ley N° 30057.
42. Al respecto, resulta necesario precisar que en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057 se señaló textualmente lo siguiente:

***“DÉCIMA. Aplicación del régimen sancionador y proceso administrativo disciplinario***

*A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los procesos administrativos disciplinarios en las entidades públicas se tramitan de conformidad con lo estipulado en la presente Ley y sus normas reglamentarias. El Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815, se aplica en los supuestos no previstos en la presente norma.*

*Queda prohibida la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en la presente Ley y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario. (...)*. (Subrayado nuestro).

43. Como se puede apreciar de la norma citada, a partir de la vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley N° 30057, el legislador **ha prohibido la imputación simultánea** en un mismo procedimiento administrativo de las normas que regulan el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y de las normas previstas en la Ley N°



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

27815 para una misma conducta infractora. Asimismo, ha precisado que la aplicación de la Ley N° 27815 está restringida a los supuestos no regulados por la Ley N° 30057.

44. Si bien a través del artículo 100° de la Reglamento General de la Ley N° 30057 se ha señalado que también constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria las previstas en la Ley N° 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales señaladas en régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado en la Ley N° 30057 y su Reglamento General, la misma debe interpretarse en concordancia con lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057.
45. En ese sentido, al haberse iniciado procedimiento administrativo disciplinario y sancionado a la impugnante por haber transgredido el numeral 2 del artículo 6° de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, e incurrido en la falta tipificada en el numeral 3 del artículo 98° del Reglamento General de la Ley N° 30057, la Entidad también ha vulnerado el principio de legalidad, al haber inobservado lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057.
46. Por consiguiente, esta Sala considera que en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y, consecuentemente, el debido procedimiento administrativo, al aplicar de manera errónea disposiciones de la Ley N° 30057 y su Reglamento General que no corresponden al régimen laboral de la impugnante; excediendo así la Entidad lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057; así como al haber inobservado lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, aplicando simultáneamente la falta del Reglamento de la Ley N° 30057 y la transgresión del principio de probidad previsto en la Ley N° 27815, lo cual constituye causal de nulidad de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>25</sup>, por contravenir los numerales 1.1 y 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del referido TUO, al haber sido emitidos dichos actos en contravención al marco legal vigente.

<sup>25</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**“Artículo 10°.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...).”



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

### Sobre la imputación del artículo 98.3 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil

47. Sobre el principio de legalidad y la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444, señalan que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado; y que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.

Por lo que las entidades solo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable<sup>26</sup>.

48. Asimismo, respecto al principio de legalidad y tipicidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”<sup>27</sup>.*

49. En consecuencia, por el principio de tipicidad, el cual constituye un límite a la potestad sancionadora, se debe precisar cuál es la conducta que se considera como falta administrativa, disciplinaria o penal. En ese sentido, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido. Asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.

50. Ahora bien, en el presente caso se observa que el hecho que se imputa a la

<sup>26</sup>VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo, La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009, p. 403.

<sup>27</sup> Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 06301-2006-AA/TC.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

impugnante es el haber pretendido justificar sus inasistencias presentando un CITT presuntamente adulterado, con lo cual la Entidad indicó que habría incurrido adicionalmente en una omisión por cuanto ello imposibilitó la realización de sus funciones, y en consecuencia, le imputó como falta el numeral 3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley N° 30057.

51. Al respecto, esta Sala considera pertinente invocar lo establecido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC<sup>28</sup>, precedente de observancia obligatoria, en el cual se precisa acerca del numeral 98.3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley N° 30057, lo siguiente:

*“35. A nivel reglamentario, el numeral 98.3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley N° 30057, expresamente señala: “98.3. La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo”.*

*36. En tal sentido, teniendo en cuenta lo expuesto sobre el principio de legalidad y tipicidad, la descripción de la “falta por omisión” del numeral 98.3 del artículo 98º del Reglamento General de la Ley N° 30057 resulta ser una norma reglamentaria que complementa, a través de la precisión que realiza, cómo es que un servidor público incurre en una falta por omisión, indicando que ello ocurre cuando éste se encuentra en condiciones de hacer una acción pero no lo hace, pese a tener la obligación de su realización. En otras palabras, **esta disposición no tipifica una falta directamente imputable con el incumplimiento de alguna obligación, deber o prohibición, como en la práctica viene ocurriendo**; sino que es una precisión que permite definir cuándo es que se está frente a una falta por omisión.*

*37. En la línea de lo expresado, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, establece en el numeral 8 del artículo 248º como principio de la potestad sancionadora administrativa el principio de causalidad, según el cual la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa que constituye una infracción sancionable.*

*38. Así, respecto a la “omisión”, Cabanellas define este término, como una **abstención de hacer, una inactividad, una inacción o un dejar de hacer algo**. En esa línea, corresponderá a la entidad analizar si la imputación de la falta se sustenta en una conducta omisiva, de acuerdo con la definición hecha en el Reglamento General de la Ley N° 30057, como “ausencia de acción”, o en sí es una conducta por comisión.*

<sup>28</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de abril de 2019.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

39. *En ese sentido, esta Sala considera que al imputar una falta prevista en la Ley – no en el Reglamento– corresponde realizar el análisis de subsunción o adecuación del hecho a la norma legal, identificando si la conducta que configura la falta es generada por una omisión (ausencia de acción) o por una comisión (acción), conforme lo aclara el Reglamento General en el caso de la Ley N° 30057.*

40. *De esta forma, en los casos en los que se imputa la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones, corresponderá a las entidades determinar y precisar si la conducta que configura la negligencia se comete por acción, omisión, o por acción y omisión a la vez, debiendo señalarse en cada uno de estos supuestos cuáles son las funciones que se realizaron de forma negligente y la norma en que éstas se describen.*

41. *En este punto, este Tribunal no puede ser ajeno al hecho que, en los casos en los que ha tenido ocasión de pronunciarse, ha advertido que para sancionar a un servidor las entidades suelen vincular las disposiciones que contienen obligaciones, deberes y prohibiciones con la falta referida a la negligencia en el desempeño de las funciones, lo cual, conforme se desprende de los numerales 32 y 33 de la presente resolución, no es correcto. Igualmente, vinculan dichas disposiciones con el numeral 98.3 del artículo 98° del Reglamento General de la Ley N° 30057, como si aquella fuera una falta independiente, lo que tampoco es correcto”.*

52. En este sentido, esta Sala considera que en el presente caso se le está sancionando a la impugnante por haber incurrido en lo dispuesto en el numeral 98.3 del artículo 98° del Reglamento General de Ley del Servicio Civil, lo cual propiamente no constituye una falta, por lo que se estaría contraviniendo el principio de legalidad, porque la norma que describe conductas que son pasibles de sanción se encuentran reguladas en el artículo 85° de la Ley del Servicio Civil.

53. Sin perjuicio a lo anterior, se aprecia que la Entidad ha iniciado procedimiento administrativo y sancionado a la impugnante por considerar que la conducta pasible de sanción es una conducta omisiva; no obstante, la conducta imputada está referida a haber justificado sus inasistencias presentando un CITT presuntamente adulterado.

54. En ese sentido, no estaríamos ante una conducta omisiva por parte de la impugnante; por lo que, no se configuraría la denominada “falta por omisión”, la cual está más bien referida a la inacción de parte de un servidor público en el cumplimiento de una función y/u obligación, conforme a lo señalado en el numeral



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

38 del precedente de observancia obligatoria, antes citado.

55. En consecuencia, este cuerpo Colegiado estima que en el caso bajo análisis se ha vulnerado el principio legalidad y de tipicidad, toda vez que la conducta infractora no se subsume en una falta regulada en el artículo 85º de la Ley del Servicio Civil, y la conducta no configura una falta por omisión y, por tanto, no se ha realizado una correcta tipificación en el procedimiento administrativo seguido a la impugnante.
56. Finalmente, cabe precisar que la Entidad deberá precisar de forma exacta y clara cuál es la conducta infractora y una adecuada subsunción del hecho a la norma legal, por la cual se inicia procedimiento administrativo a la impugnante, ello a fin de determinar el marco normativo aplicable, y el cómputo de los respectivos plazos de prescripción, de ser el caso.
57. Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, cabe precisar que de acuerdo con el artículo 114º del Reglamento General de la Ley Nº 30057, el órgano instructor deberá remitir un informe al órgano sancionador el cual debe contener:

- “a) Los antecedentes del procedimiento.  
b) La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.  
c) Los hechos que determinarían la comisión de la falta.  
d) Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del servidor civil.  
e) La recomendación de la sanción aplicable, de ser el caso.  
f) Proyecto de resolución, debidamente motivada”.*

58. Sin embargo, de la revisión del expediente administrativo se advierte que el órgano instructor emitió la Resolución Subgerencial Nº 117-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 23 de marzo de 2018, en la cual no se evidencia la recomendación al órgano sancionador de la sanción aplicable.

59. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 155º del Reglamento General de la Ley Nº 30057, la resolución del órgano sancionador pronunciándose sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria pone fin a la instancia, la cual debe contener:

- “a) La referencia a la falta incurrida, lo cual incluye la descripción de los hechos y las normas vulneradas, debiendo expresar con toda precisión su responsabilidad respecto de la falta que se estime cometida.  
b) La sanción impuesta.*



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

- c) *El plazo para impugnar.*  
d) *La autoridad que resuelve el recurso de apelación.”*

60. No obstante, se advierte que mediante Resolución Subgerencial N° 117-2018-SGGTH, del 23 de marzo de 2018, la Subgerencia de Gestión del Talento Humano, declaró infundados los descargos, entre otros, de la impugnante.

Al respecto, el acto administrativo en mención no se encuentra dentro de las actuaciones previstas durante la fase sancionadora del procedimiento administrativo disciplinario, por cuanto el pronunciamiento sobre los descargos de la impugnante deberá realizarse a través de la resolución del órgano sancionador, conforme a lo precisado en el numeral anterior.

61. Por ello, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, la Entidad debe salvaguardar que el procedimiento administrativo disciplinario sea llevado de acuerdo a las directrices señaladas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, así como la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

62. Por lo tanto, ante la inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, y que se encuentran reconocidas en la Constitución y en el TUO de la Ley N° 27444, la Resolución Subgerencial N° 059-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 20 de febrero de 2018, y la Resolución N° 081-2018-GM-MSS, del 27 de diciembre de 2018, deben ser declaradas nulas por la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del referido TUO.

63. Finalmente, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración de los principios de debido procedimiento administrativo, legalidad y tipicidad, resulta innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

64. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal debe precisar que la nulidad declarada en la presente resolución no significa un pronunciamiento que genere impunidad en los hechos materia de imputación contra la impugnante, toda vez que su responsabilidad será determinada en el procedimiento administrativo disciplinario a cargo de la Entidad, para lo cual se deberá respetar el debido procedimiento administrativo de la impugnante, como garantía de todo administrado, siguiendo los criterios señalados en los párrafos precedentes y subsanando en el más breve plazo los vicios advertidos por este Tribunal.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal de Servicio Civil;

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución Subgerencial Nº 059-2018-SGGTH-GAF-MSS, del 20 de febrero de 2018, y la Resolución Nº 081-2018-GM-MSS, del 27 de diciembre de 2018, emitidas por la Subgerencia de Gestión del Talento Humano y la Gerencia Municipal de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO, respectivamente; en el extremo referido a la señora MORAYMA MILAGROS GIL AGUILAR, por haberse vulnerado los principios de legalidad, debido procedimiento administrativo y tipicidad.

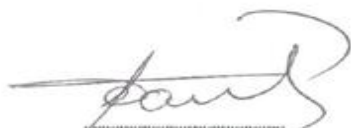
**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica, debiendo la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO tener en consideración al momento de calificar la conducta de la señora MORAYMA MILAGROS GIL AGUILAR, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a la señora MORAYMA MILAGROS GIL AGUILAR y a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO, para su cumplimiento y fines pertinentes.


**CUARTO.-** Devolver el expediente a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley Nº 27444.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

  
SANDRO ALBERTO  
NÚÑEZ PAZ  
VOCAL

  
LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE

  
OSCAR ENRIQUE  
GOMEZ CASTRO  
VOCAL

L8/P2

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.