



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

RESOLUCIÓN N° 01553 -2015-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 2803-2014-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : JESÚS PASCUAL ATUNCAR I SOTO
ENTIDAD : UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SEPARACIÓN TEMPORAL POR TREINTA (30) DÍAS SIN
GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resoluciones Rectorales N°s 685-2013-R, 148-2014-R y 344-2014-R, del 24 de julio de 2013, 14 de febrero de 2014 y 14 de mayo de 2014, respectivamente, emitidas por la Secretaria General de la Universidad Nacional del Callao, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 24 de septiembre de 2015

ANTECEDENTES

1. Mediante Proveído N° 318-2013-R, del 30 de abril de 2013, el Rector de la Universidad Nacional del Callao, en adelante la Universidad, pone a conocimiento del Vicerrector Administrativo y de la Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Universidad; el Informe N° 001-2013-2-0211318 – “Examen Especial al Control de Ingresos Directamente recaudados – periodo 2011”, emitido por el Órgano de Control Institucional de la Universidad, con la finalidad de que se pronuncie sobre la procedencia o no de iniciar procedimiento administrativo disciplinario en contra del señor JESÚS PASCUAL ATUNCAR I SOTO, en adelante el impugnante, por la siguiente conclusión del mencionado informe:

“Se ha determinado que la recaudación de ingresos propios (Recursos Directamente Recaudados), correspondiente a los días 29 (S/. 24 358,94) y 30 de diciembre de 2011 (S/. 49 676.73), no fueron registrados contablemente en las fechas de su recaudación, tampoco fueron depositados al día siguiente o el primer día hábil de su captación, sino los días 02 y 05 de enero de 2012; consiguientemente, en dichos montos al 31 de diciembre de 2011, aparecen en la Nota: “cuentas por cobrar” del Estado de Situación Financiera (Balance General) a esa fecha, no obstante, que no tenían la condición de cuentas por cobrar, por haberse efectuado recaudaciones de dinero en efectivo.

Tal situación, no está de acuerdo con lo dispuesto en el art. 25° de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, el art. 2° de la Directiva de Tesorería N° 001-2007/EF-75.15 y la Norma Internacional de Contabilidad, NIC-SP



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

01 “Presentación de Estados Financieros”; lo cual ha ocasionado una distorsión en los saldos de las cuentas “Efectivo y Equivalentes de Efectivo” y “Cuentas por Cobrar” del estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2011, por el monto de S/. 74,015.67”.

2. Con Resolución Rectoral N° 685-2013-R, del 24 de julio de 2013, la Secretaria General de la Entidad, resolvió instaurar proceso administrativo disciplinario al impugnante, en razón a que en su condición de ex Jefe de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto de la Universidad no habría impartido instrucciones en forma documentada a todas las dependencias que realizaban operaciones con incidencia contable, entre ellas, a la Oficina de Tesorería, respecto al registro oportuno de las operaciones; incumpliendo las funciones propias de cargo establecidas en los incisos g) y h) del Manual de Organizaciones y Funciones de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto, aprobado mediante Resolución N° 832-99-R¹ y, los deberes establecidos en los incisos a) y d) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público².
3. El 7 de agosto de 2013, el impugnante presentó sus descargos señalando lo siguiente:
 - (i) Según lo establecido en el artículo 32° de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto el registro de la ejecución de los fondos públicos es responsabilidad de la Oficina de Tesorería.
 - (ii) El artículo 9° de la Ley N° 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería señala que son responsables de la administración de los fondos públicos, entre otros, el tesorero.

¹ Manual de Organizaciones y Funciones de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto, aprobado mediante Resolución N° 832-99-R

(...)

“1. Funciones específicas del Jefe

(...)

g) Coordinar y solicitar periódicamente información y documentación con las áreas que generan información de incidencia contable la misma que debe ser oportuna para la formulación de los Estados Financieros y Presupuestarios.

h) Cumplir y hacer cumplir las Normas Técnicas de Control en lo que compete a Contabilidad y Presupuesto”

² Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

“Artículo 21°.- Son Obligaciones de los servidores:

a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público,

(...)

d) Conocer exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para su mejor desempeño;”



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

- (iii) El artículo 1º de la Directiva N° 001-2007-EF/77.15 – Directiva de tesorería y sus modificatorias, establece la normatividad que debe aplicar la Oficina de Tesorería para la recaudación del ingreso.
 - (iv) El hecho de que la Oficina de Tesorería no ha cumplido con registrar en el SIAF el dinero recaudado durante los días 29 y 30 de diciembre de 2011, no es competencia ni responsabilidad del Jefe de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto.
 - (v) El registro oportuno en el SIAF y el depósito en cuenta corriente de la recaudación de ingresos es función del sistema administrativo de tesorería.
 - (vi) Fue relevado del cargo de Jefe de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto desde el 1 de enero de 2012, no haber tenido responsabilidad en el proceso de cierre contable del año fiscal 2011, cuyo plazo concluyó el 31 de marzo de 2012.
 - (vii) No es su competencia impartir órdenes a la Jefatura de la Oficina de Tesorería sobre funciones ordinarias.
4. Mediante Resolución Rectoral N° 148-2014-R³, del 14 de febrero de 2014, la Secretaria General de la Entidad resolvió imponer la sanción de suspensión temporal por treinta (30) días sin goce de remuneraciones al impugnante, al incurrir en responsabilidad administrativa al no haber previsto las acciones preventivas conducentes a que las operaciones contables se registren en el módulo SIAF-SP tan luego ocurran los hechos y las recaudaciones en efectivo se depositen oportunamente en las cuentas bancarias; contraviniendo el artículo 25º de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería⁴, el artículo 2º de la Directiva de Tesorería N° 001-2007/EF-75.15 – Percepción de los Ingresos Financieros⁵, Norma Internacional de Contabilidad NIC-SP 01 "Presentación de Estados Financieros"; los incisos g) y h) del del Manual de Organizaciones y

³ Notificada al impugnante el 24 de febrero de 2014.

⁴ Ley N° 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería

"Artículo 25º.- Percepción o Recaudación de Fondos Públicos La percepción o recaudación se produce de acuerdo con lo siguiente: a) Emisión y, de ser el caso, notificación del documento de la determinación; y, b) Evidencia de haberse recibido los fondos o de haberse acreditado su depósito o abono en la cuenta que corresponda".

⁵ Directiva de Tesorería N° 001-2007/EF-75.15 – Percepción de los Ingresos Financieros, aprobado por Resolución Directoral N° 002-2007-EF-77.15

Artículo 2º.- Percepción de los ingresos públicos

2.1 La percepción es la etapa de la ejecución financiera de los ingresos en la que se recauda, capta u obtiene efectivamente los ingresos sobre la base de la emisión o, de ser el caso, la notificación de la documentación generada en la fase de la determinación.

2.2 Los referidos ingresos deben ser registrados en el SIAF-SP, sustentando dicho registro con documentos tales como: recibos de ingresos, papeletas de depósito, notas de abono, tickets, boletas de venta, facturas, o los correspondientes estados bancarios, según sea el caso.

2.3 El registro en dicho sistema de las captaciones vinculadas con operaciones de endeudamiento se efectúa conforme a los procedimientos y plazos establecidos por el Sistema Nacional de Endeudamiento a través de la Resolución Directoral N° 21-2006-EF de fecha 25 de setiembre de 2006.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

Funciones de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto y; el inciso c) de la funciones específicas del Jefe de la Oficina de Tesorería del mismo manual.

5. Al no encontrarse conforme con lo resuelto mediante Resolución Rectoral N° 148-2014-R, con fecha 10 de marzo de 2014 el impugnante interpuso recurso de reconsideración, en base a los siguientes argumentos:
 - (i) Desempeñó el cargo de Jefe de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto del 10 de noviembre al 31 de diciembre de 2011.
 - (ii) La resolución de sanción no se ha pronunciado respecto a sus medios probatorios y descargos.
 - (iii) La observación del órgano de Control Institucional carece de evidencias y no ha tomado en cuenta lo establecido en el sistema administrativo de tesorería y contabilidad, que es donde se encuentran las acciones preventivas.
 - (iv) La única responsable de lo observado es la Jefatura de la Oficina de Tesorería.
 - (v) Vulneración del principio de motivación.
6. Mediante Resolución Rectoral N° 344-2014-R⁶, del 14 de mayo de 2014, la Secretaría General de la Entidad resolvió declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el impugnante, al no haber desvirtuado la comisión de la falta imputada.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

7. Con el escrito presentado el 9 de junio de 2014, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Rectoral N° 344-2014-R, solicitando se revoque la sanción impuesta, en razón de los siguientes argumentos:
 - (i) La Resolución Rectoral N° 344-2014-R ha sido expedida después del vencimiento del plazo de treinta (30) días que señala el artículo 207º de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.
 - (ii) No se ha evaluado las pruebas presentadas con su escrito de reconsideración, los mismos que deben ser evaluados por un profesional contable.
 - (iii) De los medios probatorios se acredita que no ha existido ninguna falta de registro de S/. 74,015.65, pues la misma fue registrada oportunamente en la cuenta contable "caja moneda nacional.
8. Mediante Oficios N°s 673 y 805-2014-OSG, la Universidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

⁶ Notificada al impugnante el 23 de mayo de 2014.



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

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁷, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.
10. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final⁸, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.
11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁹, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

⁷ 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 contencioso administrativa.

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

⁸ 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”.

⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



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

12. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
13. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el impugnante:
- (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
 - (ii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM y modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria y Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.
14. Considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario aplicable

15. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que el impugnante presta servicios bajo las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; por lo que esta Sala considera que son aplicables al presente caso, la referida Ley y su Reglamento, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones de la entidad, así como cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

Sobre el debido procedimiento, el derecho de defensa y el principio de tipicidad

16. El numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios “(...) no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)"¹⁰.

17. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que "(...) en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición "(...) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, "judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (...)"¹¹.
18. Por su parte, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento¹², por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada.
19. 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"¹³. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: "los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas

¹⁰ Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA.

¹¹ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

¹² Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General

TÍTULO PRELIMINAR**"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

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

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



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

aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado”. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]¹⁴.

20. En ese sentido, debe señalarse 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, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁵, Ley del Procedimiento

¹⁴ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

¹⁵ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:
 - a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - b) El perjuicio económico causado;
 - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
 - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
 - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
 - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”
4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.



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

Administrativo General, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

21. Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “... *el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo...*”¹⁶; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual “... *se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés*”¹⁷.
22. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional manifiesta que “(...) *el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con*

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7”.

¹⁶Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

¹⁷Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra" [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]¹⁸."

23. Agrega el referido Tribunal que: *"queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa"*¹⁹.
24. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 230º de la Ley de Procedimiento Administrativo General²⁰, señalan que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado; y que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.

Por lo que las entidades sólo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable²¹.

¹⁸ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

¹⁹ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

²⁰ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

"Artículo 230º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria."

²¹ Vergaray, Verónica y Hugo Gómez APAC, 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. Pág.403.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

25. 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"*²².
26. De modo que, por el principio de legalidad, las entidades deben prever de manera clara qué conductas son ilícitas y sancionadas, mientras que por el principio de tipicidad, 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; y asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
27. Finalmente, el Tribunal Constitucional señala respecto a los límites de la potestad administrativa disciplinaria, que *"... está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respecto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman"*²³.
28. Por lo que, existe una obligación por parte de las entidades públicas de respetar los derechos y los principios constitucionales señalados anteriormente, tales como el debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y el principio de tipicidad, de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
29. Ahora bien, en el presente caso, de los documentos que obran en el expediente se observa que mediante Resolución Rectoral N° 685-2013-R, la Universidad le imputó al impugnante haber inobservado los incisos g) y h) del Manual de Organizaciones y Funciones de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto, aprobado mediante Resolución N° 832-99-R y, los deberes establecidos en los incisos a) y d)

²²Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA.

²³Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 1003-98-AA/TC.



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

del artículo 21º del Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, no se precisó cuales habrían sido las faltas cometidas.

Sin embargo, recién al momento de imponerse la sanción se le señaló al impugnante que habría inobservado; además de los dispositivos antes señalados, el artículo 25º de la Ley N° 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, el artículo 2º de la Directiva de Tesorería N° 001-2007/EF-75.15 “Percepción de los Ingresos Financieros” y, la Norma Internacional de Contabilidad, NIC-SP 01 “Presentación de Estados Financieros”. Además, no se señaló cuáles fueron las faltas cometidas.

30. Esta situación, a criterio de esta Sala, constituye una vulneración del principio de tipicidad, que a su vez se traduce en una vulneración del derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo; ya que el impugnante no habría conocido con certeza los cargos que se le atribuían a fin de ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
31. Es evidente que la Resolución Rectoral N° 685-2013-R, vulnera el derecho de defensa del impugnante a quien no se le ha permitido conocer de manera específica, expresa y exacta cuáles fueron las conductas por las cuales se le instaura proceso administrativo disciplinario; lo que no permitió que pueda exponer adecuadamente sus argumentos mediante su escrito de descargos.
32. Asimismo, debe tener en cuenta, que el impugnante fue sancionado por hechos que incluso no le fueron imputados mediante la Resolución Rectoral N° 685-2013-R, lo que también implica una vulneración al derecho de defensa.

En tal sentido, esta Sala considera que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo del impugnante, específicamente, se ha vulnerado su derecho de defensa, al impedirle conocer con exactitud los cargos de los cuales debía defenderse.

33. Por lo tanto, ante la inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, la Resolución Rectoral N° 685-2013-R, Resolución Rectoral N° 148-2014-R y Resolución Rectoral N° 344-2014-R, se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º de la Ley N° 27444²⁴, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º

²⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

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

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



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

de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²⁵.

34. Consecuentemente, dichas resoluciones deben ser declaradas nulas por este Tribunal a fin de que la Entidad cumpla con imputarle al impugnante, previamente a la sanción, los hechos por los que se inicia el procedimiento, las obligaciones y prohibiciones incumplidas, y las presuntas faltas incurridas, de modo tal que pueda hacer ejercicio adecuado de su derecho de defensa.
35. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de las Resoluciones Rectorales N°s 685-2013-R, 148-2014-R y 344-2014-R, del 24 de julio de 2013, 14 de febrero de 2014 y 14 de mayo de 2014, respectivamente, emitidas por la Secretaría General de la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos al señor JESÚS PASCUAL ATUNCAR I SOTO, debiendo la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO tener en consideración al momento de calificar la conducta del referido señor, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor JESÚS PASCUAL ATUNCAR I SOTO y a la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO.

²⁵ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. 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.

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



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

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.



**RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL**



**LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE**



**ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL**

L10/CP6