MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO
Programa Subsectorial de Irrigaciones

REPUBLICA DEL PERU

Resolución Jefatural Nº 00017-2023-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM

Lima, 30 de enero de 2023

VISTO:

Programa Subsectorial de Irrigaciones - PSI - UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN V°B°

El Recurso de Apelación interpuesto Jorge Leónidas Lizárraga Medina, contra la Resolución Jefatural N° 00157-2022-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM de fecha 01 de diciembre de 2022, que resuelve oficializar la Sanción Administrativa Disciplinaria de Amonestación Escrita, en su contra, en su condición de Director de Infraestructura de Riego, y;

CONSIDERANDO:

Que, don Jorge Leónidas Lizárraga Medina interpone recurso de apelación contra: **(i)** la Resolución Jefatural N° 00157-2022-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM de fecha 01 de diciembre de 2022, que oficializa la Sanción Administrativa Disciplinaria de Amonestación Escrita en su contra; **(ii)** la Resolución Directoral N° 0075-2021-MIDAGRI-PSI de fecha 29 de noviembre de 2021, que resuelve iniciar en su contra, Procedimiento Administrativo Disciplinario; y, **(iii)** el Informe N° 213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM-ST de fecha 29 de noviembre de 2021, que recomienda iniciar Procedimiento Administrativo Disciplinario, en su contra; por vulneración de los principios de debido procedimiento, tipicidad y culpabilidad. Por ello solicita se declaren fundadas las pretensiones contenidas en su recurso, en el siguiente orden: **1)** se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 00157-2022-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM de fecha 01 de diciembre de 2022; **2)** se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 0075-2021-MIDAGRI-PSI de fecha 29 de noviembre de 2021, y, **3)** se declare la nulidad del Informe N° 213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM-ST de fecha 29 de noviembre de 2021;

Que, el recurrente refiere que con la emisión del Informe N° 213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM-ST, la Resolución Directoral N° 0075-2021-MIDAGRI-PSI, y la Resolución Directoral N° 00157-2022-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM, se han vulnerado los principios de Debido Procedimiento, Tipicidad y Culpabilidad consagrados en los numerales 2, 4 y 10 del Artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que regula los Principios de la potestad sancionadora administrativa.

Que, el actor sostiene que no se encuentra expresamente establecida como competencia de la Secretaría Técnica, la facultad de proponer frente a la imposición de una sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones, los días que correspondería establecer como consecuencia de aplicación de dicha medida correctiva. Señala, antes bien, que la aludida competencia se encuentra restringida, de manera exclusiva, al Jefe inmediato del procesado, en virtud del artículo 90° de la Ley del Servicio Civil, que establece que "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 a quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción (...)";

Que, en atención a lo anteriormente señalado, el recurrente manifiesta que la Secretaría Técnica, al haber ejercido facultades que no le corresponde, como la graduación de la sanción, por ejemplo, habría configurado la vulneración del principio del debido procedimiento, con consiguiente nulidad del Informe N° 00213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UAMD-ST;

Que, el accionante afirma, igualmente, que se ha vulnerado el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, al habérsele imputado una "conducta omisiva", en el acto de sanción y en el punto 4.32 del Informe N° 00213-2021-MIAGRI-DVDAFIR/PSI-UAMD-ST, la que, según indica, no se encuentra descrita como falta; por cuya razón, aduce, que se habría vulnerado el principio de tipicidad, con la subsecuente nulidad del acto de apertura de procedimiento administrativo disciplinario y del acto definitivo que pone fin a la instancia;

Que, asimismo, manifiesta que ni en el acto de apertura del disciplinario ni en el acto que pone fin a la instancia, se ha precisado si la infracción que se imputa fue realizada a título de dolo o culpa, con lo cual, según indica, se habría vulnerado el principio de culpabilidad regulado en el numeral 10 del artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444; situación que, según indica, acarrearía la nulidad del acto de apertura del procedimiento administrativo disciplinario y del acto que pone fin a la instancia;

Que, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil establece en el artículo 89, que la amonestación es verbal o **escrita**. La amonestación verbal la efectúa el jefe inmediato en forma personal y reservada. Para el caso de amonestación escrita la sanción se aplica previo proceso administrativo disciplinario. Es impuesto por el jefe inmediato. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. ***La apelación es resuelta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces***;

Que, antes de ingresar a analizar los argumentos del recurso incoado, resulta particularmente relevante señalar que, en el presente caso, la sanción administrativa impuesta y oficializada al recurrente, a través de la Resolución Jefatural N° 00157-2022-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM, corresponde a una de amonestación escrita; sin embargo, conforme se aprecia del tenor del reseñado recurso, el actor alude a una sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones –que no es del caso de la resolución recurrida – cuestionando la falta de competencia de la Secretaría Técnica para proponer el número de días que ha de durar en el tiempo una sanción de suspensión sin goce de remuneraciones;

Que, sobre la base de lo expuesto en el considerando que antecede, el recurrente alega la nulidad del Informe de Precalificación N° 00213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UAMD-ST, fundando su petitorio en la vulneración del principio del debido procedimiento, toda vez que, según señala, la Secretaría Técnica habría ejercido facultades que no le

correspondería, como la de proponer los días que ha de durar una sanción de suspensión, por ejemplo;

Que, al respecto, y contrariamente a lo alegado por el impugnante, cabe señalar sin margen de duda alguna, que el Informe de Precalificación N° 00213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UAMD-ST, emitida por la Secretaría Técnica de las Autoridades Administrativas Disciplinarias, que se ha tenido a la vista, luego de la precalificación de la presunta falta, que allí se indica, propuso como posible sanción la ***amonestación escrita***, y no así, la suspensión sin goce de remuneraciones, como alega el recurrente en forma reiterada; por lo que, siendo así, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre este extremo de los argumentos contenidos en el recurso de apelación;

Que, en relación a la recurrencia y a la declaración de nulidad del informe de precalificación, que pretende el recurrente, cabe precisar que, sobre la posibilidad de impugnar los informes de precalificación emitidos por la Secretaría Técnica, se ha pronunciado la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, a través del Informe Técnico N° 2200-2016-SERVIR/GPGSC de fecha 23 de noviembre de 2016, concluyendo lo siguiente: *"(...) 3.4 El informe de precalificación emitido por el Secretario Técnico es* ***inimpugnable*** *en primera instancia administrativa; sin embargo, algún vicio de nulidad de dicho acto puede ser declarado de oficio por la misma entidad o puede ser cuestionado en segunda instancia administrativa a pedido de parte;*

Que, del análisis efectuado es posible afirmar enfáticamente en el presente caso, que el informe de precalificación, materia de cuestionamiento, no es impugnable; y que la pretendida nulidad, esgrimida por el recurrente, debe desestimarse, atendiendo a que el reseñado informe no se encuentra afectado por vicio alguno que conduzca a su nulidad, tanto más si éste ha sido válidamente emitido por el Secretario Técnico en ejercicio de sus funciones, previa evaluación de los hechos materia de investigación durante la etapa preliminar al inicio del procedimiento disciplinario;

Que, en lo concerniente a que la impugnada habría vulnerado el principio de tipicidad al habérsele imputado una "conducta omisiva" -en el acto de sanción y en el numeral 4.32 del Informe de Precalificación N° 00213-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UAMD-ST -que no se encuentra prevista como falta; cabe señalar al respecto que, tal y conforme fluye de los acotados instrumentos, la "conducta omisiva" atribuida al actor, reside en el hecho no haber cumplido con la función de *"supervisar y controlar el cumplimiento de las órdenes de que impartía el personal a su cargo*[1]*"*;

[1] Es decir, no supervisó el servicio realizado por la señora Josefina Beatriz Coral Silva, como responsable del seguimiento y monitoreo en la ejecución de obras de concurso oferta, y el servicio del señor Eduardo Justiniano Sanabria Quispe, como monitor de campo del servicio de control de obras de concurso oferta de la región Ica, en el marco del Plan de Reconstrucción con cambios, personal que estaba a su cargo, conforme se advierte de los términos de referencia de las órdenes de servicios de las citadas personas, incumpliendo con ello la función establecida en el numeral 13 del Manual de Organización y Funciones del PSI, aprobado por Decreto Supremo N° 134-2014-MINAGRI-PSI.

Que, al respecto y contrariamente a lo alegado por el impugnante, que la conducta sancionada por la administración no es como ha señalado recurrente en su recurso: "conducta omisiiva", sino el hecho de no haber cumplido con la función de *"supervisar y controlar el cumplimiento de las órdenes de que impartía el personal a su cargo*; cuyo reproche e inobservancia por la función incumplida, se encuentra prevista en el numeral 13 del Manual de Organización y Funciones del PSI, aprobado por Resolución Directoral N°134-2014-MINAGRI-PSI, referido al Director de Infraestructura de Riego, como se ha señalado ampliamente en la resolución recurrida;

Que, siendo así, y habiéndose determinado, en el presente caso, que la conducta sancionada por la administración se encuentra específicamente descrita en la resolución materia de impugnación, con base a las disposiciones legales allí anotadas; resulta válida y legalmente conveniente, en consecuencia, dejar establecido que, con la expedición de la recurrida no se ha vulnerado el principio de tipicidad alegado por el impugnante; por cuya razón debe desestimarse el pedido de nulidad del acto de sanción y del informe de precalificación solicitado en el recurso incoado;

Que, en lo atinente a que se habría vulnerado el principio de culpabilidad, en la medida que, según indica el impugnante, ni el acto de apertura del disciplinario ni el que pone fin a la instancia, habrían precisado si la infracción que se le imputa fue realizada a título de dolo o culpa;

Que, sobre el **principio de culpabilidad** recogido en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, que establece que: "La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva", el profesor Morón Urbina citando a Alejandro Huergo señala lo siguiente:

> "[…] el principio de culpabilidad **garantiza que la sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionador que el sujeto ha actuado de manera dolosa o negligente en la comisión del hecho infractor y no únicamente por la conducta o el afecto dañoso que se ha producido**. En tal sentido […] no basta con el resultado producido por la acción, sino que requiere tener en cuenta las circunstancias subjetivas del autor.
> […]
>
> "De este modo, el principio de culpabilidad tiene como finalidad establecer un límite al ius puniendi basándose en los principios de seguridad y de dignidad humana, al imponer una sanción a quien actuó bajo los parámetros y elementos requeridos para responder por esta comisión[2]

[2] MORÓN URBINA, Juan Carlos (2020). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Tomo II. Edición 15. Gaceta Jurídica. Lima, Perú.

Que, en esa misma línea, el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución N° 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, de fecha 20 de setiembre de 2019, esgrimió pronunciamiento sobre el principio de culpabilidad en los siguientes términos:

> "...**Por tanto, no será suficiente acreditar que el sujeto sometido a procedimiento disciplinario ha ejecutado una acción tipificada como falta para que se determine su responsabilidad disciplinaria, sino que también se tendrá que comprobar la presencia del elemento subjetivo**. La verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad antes anotado, se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad) [...]"

Que, de lo expuesto se permite colegir que, para la atribución de responsabilidad administrativa y la eventual aplicación de una sanción, se hace dispensable acreditar, en el marco del procedimiento administrativo disciplinario, que el servidor procesado haya actuado de manera doloso o negligente en la comisión del hecho infractor, no bastando la conducta o el efecto dañoso que se ha producido; motivo por el cual en el presente caso corresponde evaluar, además de la comisión de la infracción y de la producción objetiva del resultado, la presencia de un elemento subjetivo: dolo[3] o culpa[4];

Que, ahora bien, cabe tener en cuenta que al señor Jorge Leónidas Lizárraga Medina, como se ha indicado en la impugnada, se le sancionó por la comisión de la falta administrativa disciplinaria tipificada en el numeral 13 del Manual de Organización y Funciones del PSI, aprobado por Resolución Directoral N° 134-2014-MINAGRI-PSI, y demás normas indicada en la recurrida, por no haber cumplido la función de *"supervisar y controlar el cumplimiento de las órdenes que impartía al personal a su cargo"*, en su condición Director de Infraestructura de Riego;

Que, en efecto, el señor Jorge Leónidas Lizárraga Medina, no supervisó el servicio realizado por la señora Josefina Beatriz Coral Silva, como responsable del seguimiento y monitoreo en la ejecución de obras de concurso oferta, y el servicio del señor Eduardo Justiniano Sanabria Quispe, como monitor de campo del servicio de control de obras de concurso oferta de la región Ica, en el marco del Plan de Reconstrucción con cambios, personal que estaba a su cargo, conforme se advierte de los términos de referencia de las órdenes de servicios de las citadas personas;

Que, en tal sentido la conducta del señor JORGE LEÓNDAS LIZÁRRAGA MEDINA referida al incumplimiento de su función de supervisar y controlar el cumplimiento de las órdenes que impartía al personal a su cargo, denota la inobservancia de una norma de organización interna de obligatorio incumplimiento dada su entonces condición de Director de Infraestructura de Riego en esta Institución, situación que permite acreditar la presencia

---

[3] Se produce cuando se identifica la intencionalidad en el actuar el sujeto infractor
[4] Constituye un actuar imprudente que implica la inobservancia de un deber legal exigible al sujeto.

del elemento subjetivo, culpa, en la medida que no actuó de manera negligente, y con ello la existencia de responsabilidad administrativa que conllevó a la aplicación de la sanción disciplinaria impuesta y señalada anteriormente; por lo que corresponde desestimar lo expuesto en este extremo, advirtiéndose, asimismo que no se ha vulnerado el principio de culpabilidad ni con la emisión del informe de precalificación ni con el acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario;

Que, en cuanto a la recurrencia de la Resolución Directoral N° 0075-2021-MIDAGRI-PSI de fecha 29 de noviembre de 2021, que resuelve iniciar contra el recurrente, Procedimiento Administrativo Disciplinario, cabe señalar que el numeral 217.1 del artículo 217 del TUO de la Ley N° 27444, establece que: "...frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos[5] (...)". Asimismo, el numeral 217.2 del artículo 217 del citado cuerpo normativo establece que: "Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión...";

Que, en el presente caso, estando a que la Resolución Directoral N° 0075-2021-MIDAGRI-PSI, se trata de un acto de inicio, y no de uno que pone fin a la instancia, y que tiene por finalidad comunicar al procesado de su derecho de defensa frente a la imputación de cargos allí señalados, deviene en manifiestamente improcedente la impugnación formulada contra aquella;

Que, el artículo 119 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental. Se dirige a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna quien eleva lo actuado al superior jerárquico para que resuelva o para su remisión al Tribunal del Servicio Civil, según corresponda. La apelación no tiene efecto suspensivo;

Que, en concordancia con lo señalado en el artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 277444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, ha regulado lo referente al agotamiento de la vía administrativa, estableciendo lo siguiente:

> *"Artículo 228°.- Agotamiento de la vía admnistrativa*
> *228..1. Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.*

[5] "Artículo 218. Recursos administrativos
218.1 Los recursos administrativos son:
a) Recurso de reconsideración
b) Recurso de apelación.
(...)"

> *228.2. Son actos que agotan la vía administrativa:*
> *[…]*
> *b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; […]"*

Que, siendo así, puede advertirse que, de acuerdo con la citada disposición legal, la resolución expedida por la autoridad que resuelve desestimando un recurso de apelación trae como consecuencia jurídica el agotamiento de la vía administrativa (previa notificación del acto) y deja expedito el derecho del administrado para accionar en la vía judicial;

Que, por tanto, se puede concluir que la resolución del Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces que resuelve desestimando el recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, configura el agotamiento de la vía administrativa, lo cual genera como efecto que el impugnante recurra a la vía correspondiente, de considerarlo pertinente;

Que, por las consideraciones expuestas y en uso de las facultades conferidas en el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y el artículo 89° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil;

SE RESUELVE:

Artículo Primero. – Declarar improcedente el recurso de apelación interpuesto por el señor **JORGE LEÓNIDAS LIZÁRRAGA MEDINA** contra la Resolución Jefatural N° 00157-2022-MIDAGRI-DVDAFIR/PSI-UADM de fecha 01 de diciembre de 2022, a través del cual se impone la sanción administrativa disciplinaria de Amonestación Escritas, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo Segundo. – Declarar agotada la vía administrativa, de conformidad con el artículo 228 del del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo Tercero. – Disponer la notificación de la presente resolución señor **JORGE LEÓNIDAS LIZÁRRAGA MEDINA** así como los órganos de la entidad que corresponda.

Regístrese y notifíquese,

PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACIONES
JAVIER D. ALCANTARA PASCO
JEFE (E) DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACION