



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

RESOLUCIÓN Nº 002935-2024-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1811-2024-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : LUIS ADRIAN LOPEZ CHAMBI
ENTIDAD : ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU S.A.
REGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 DESPIDO

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Carta Nº 049-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 12 de enero de 2023 y de la Carta Nº 093-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 22 de febrero de 2023, ambas emitidas por la Gerencia General de la ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU S.A., al haberse vulnerado el deber de motivación.*

Lima, 23 de mayo de 2024

ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio Nº 151-2022-EPS GRAU S.A.-OCI-130, del 13 de diciembre de 2022, la Jefatura del Órgano de Control Institucional remitió a la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A., en adelante la Entidad, el Informe de Control Específico Nº 006-2022-2-3470-SCE, resultado del Servicio de Control Específico a hechos de presunta irregularidad a las "Contrataciones de Bienes y Servicios por importes iguales o menores a 8 UIT, periodo del 6 de febrero de 2018 al 31 de diciembre de 2021, recomendando el inicio del procedimiento administrativo a los funcionarios y servidores públicos involucrados en los siguientes hechos con evidencias de irregularidad:
 - (i) Irregularidades en las contrataciones para la ejecución del saldo de la obra "Mejoramiento y Ampliación del Sistema de Agua Potables y Alcantarillado de los Asentamientos Humanos Tacalá, Pecuario Nuevo Horizonte, Valle La Esperanza y Teresa de Calcuta del distrito de Castilla – Piura", en adelante Obra Nº 01, advirtiéndose pagos por el servicio de alquiler de maquinaria brindado en las fechas de paralización de la ejecución del referido saldo de la obra, ocasionando un perjuicio de S/ 12,106.80.

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- (ii) Irregularidades en las contrataciones para la ejecución de la Obra "Mejoramiento del Servicio de Agua Potable del Sector Operacional IV del Distrito, Provincia y Departamento de Piura", en adelante Obra N° 02, advirtiéndose la inaplicación de penalidades a los proveedores que incurrieron en retraso en la entrega del bien(es)/ prestación del servicio(s), por un perjuicio de S/ 24,419.14.
2. A través de la Carta N° 049-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 12 de enero de 2023, la Gerencia General de la Entidad comunicó al señor LUIS ADRIAN LOPEZ CHAMBI, en su calidad de Jefe del Departamento de Obras y Supervisión, en adelante el impugnante, el inicio del procedimiento administrativo disciplinario por hechos vinculados a la Obra N° 01 y Obra N° 02, conforme al siguiente detalle:
- (i) Respecto a la Obra N° 01, en su condición de Inspector del Saldo y Jefe del Departamento de Obras y Supervisión, el impugnante tramitó la conformidad por el servicio de alquiler de maquinaria pesada (cisterna de agua, motoniveladora y rodillo liso) correspondiente a los días 23, 24 y 25 de abril del año 2018, pese a que en tales fechas el mismo impugnante registró en el cuaderno de saldo de obra que esta se encontraba paralizada, por lo que ocasionó un perjuicio económico a la Entidad por S/ 12,106.80; atribuyéndose al impugnante la transgresión o incumplimiento de lo siguiente:
- Numerales 9.4.1, 9.4.3 y 9.4.4 de la Directiva N° 005-2016-EPS GRAU S.A. "Lineamientos para las Contrataciones de Bienes y Servicios por importes iguales o menores a ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en la EPS Grau S.A." aprobada mediante la Resolución de Gerencia General N° 299-2016-EPS GRAU S.A.-GG, del 15 de diciembre de 2016¹.
 - Función general prevista en el numeral 10 del artículo 72º del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, modificado

¹ Directiva N° 005-2016-EPS GRAU S.A. "Lineamientos para las Contrataciones de Bienes y Servicios por importes iguales o menores a ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en la EPS Grau S.A." aprobada mediante la Resolución de Gerencia General N° 299-2016-EPS GRAU S.A.-GG
"9.4. CONFORMIDAD POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

9.4.1 El proveedor, dentro del plazo indicado en la Orden de Servicio deberá efectuar la prestación, debiendo realizar las coordinaciones pertinentes con el área usuaria.

(...)

9.4.3 La conformidad será otorgada por el área usuaria previa verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales indicadas en la Orden de Servicio, en un plazo máximo de dos días hábiles posteriores al informe remitido por el contratista."

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

mediante la Resolución de la Gerencia General Nº 109-2015-EPS GRAU S.A. GG, del 18 de mayo de 2015.²

- Función básica como encargado de planificar, controlar y supervisar la ejecución de obras por servicios de terceros, establecida en el Punto 1.3: Función básica del Jefe de Departamento de Obras y Supervisión y la función específica de dar conformidad a la documentación técnica – administrativa – legal como son: el contrato, documentación presentada para su firma, establecida en el punto 1.4: Función específica del Jefe de Departamento de Obras y Supervisión; ambas, establecidas en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución de Gerencia General Nº 312-2015-EPS GRAU S.A.-GG, del 16 de diciembre de 2015.
- Numeral VII Responsabilidades -Del Jefe de Departamento de Obras y Supervisión y del Ingeniero Supervisor/Inspector- y numeral 12 del punto 9.2.5 de la Directiva Nº 006-2016-EPS GRAU S.A. "Normas para la ejecución y supervisión de obras bajo la modalidad de ejecución presupuestaria directa en la EPS GRAU S.A.", aprobada por Resolución de la Gerencia General Nº 296-2016-EPS GRAU S.A. GG, del 14 de diciembre de 2016³.

² **Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, modificado mediante la Resolución de la Gerencia General Nº 109-2015-EPS GRAU S.A. GG**

"Artículo 72.- El Departamento de Obras y Supervisión

(...)

Son funciones generales del **Equipo Funcional de Proceso Ejecución y Supervisión de Obras**

(...)

10. Verificar la Documentación Técnica – Administrativa – Legal como son: El contrato, documentación presentada para su firma, cronogramas previos, calendarios de ejecución y Expediente Técnico aprobado por la Empresa."

³ **Directiva Nº 006-2016-EPS GRAU S.A. "Normas para la ejecución y supervisión de obras bajo la modalidad de ejecución presupuestaria directa en la EPS GRAU S.A., aprobada por Resolución de la Gerencia General Nº 296-2016-EPS GRAU S.A. GG.**

"VII RESPONSABILIDADES

(...)

Jefe del Departamento de Obras y Supervisión: Planificar, dirigir, programar y supervisar el desarrollo, control y ejecución de obras por servicios de terceros y por Administración Directa hasta su culminación y recepción informando a la Gerencia de Ingeniería, asimismo coordinar con la Gerencia de Operaciones y Mantenimiento, la ejecución de las obras comprendidas en el ámbito de su competencia.

(...)

Del ingeniero supervisor/inspector: responsable directo del control físico-financiero, desde el inicio de la obra hasta su culminación, recepción y aprobación de la liquidación de obra, debiendo efectuar el control técnico (materiales, calidad de obra, rendimientos, etc.), control económico – financiero (valorizaciones, adelantos, garantías, etc.) y el control contractual (administrativo legal: plazos, documentación, etc.) de las obras que se ejecuten bajo cualquier modalidad, velando directa y permanentemente por el fiel cumplimiento del contrato de obra y por la correcta ejecución de la obra

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 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- (ii) Respecto a la Obra N° 02, por haber otorgado la conformidad y tramitar el pago de los bienes y servicios requeridos para la ejecución de obra, sin informar del retraso incurrido por los proveedores ni aplicar la penalidad, pese a tener conocimiento de los plazos de ejecución y condiciones definidas por el área usuaria a su cargo, generando un perjuicio económico a la entidad por el importe de S/ 6,349.72; por lo que, se le atribuyó al impugnante la transgresión o incumplimiento de lo siguiente:
- Literales d) y n) del acápite VI DEFINICIONES y los numerales 9.5.1, 9.5.2 y 9.5.3 sobre la conformidad por la prestación de servicio, numeral 9.6 PENALIDADES y numeral 10.5 del acápite X DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES, de la Directiva N° 013-2019-EPS GRAU S.A. "Lineamientos para la Contratación de Bienes y Servicios por importes iguales o menores a ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en la EPS Grau S.A." aprobada mediante la Resolución de Gerencia General N° 455-2019-EPS GRAU S.A.-IOO, del 20 de diciembre de 2019⁴.

en concordancia con el expediente técnico y la normatividad vigente relacionada con la ejecución de las obras.

(...)

9.2. DE LAS ACTIVIDADES DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

(...)

9.2.5 El Inspector o Supervisor de obra deberá cumplir las siguientes funciones:

(...)

12 Visar y verificar que la solicitud de materiales e insumos sean en las cantidades y en plazos establecidos en el calendario de adquisición de materiales. Asimismo, deberá visar el informe de requerimiento del residente y las conformidades de servicios y/o bienes; y deberá controlar los gastos según las específicas de gasto del presupuesto analítico.

⁴ **Directiva N° 013-2019-EPS GRAU S.A. "Lineamientos para la Contratación de Bienes y Servicios por importes iguales o menores a ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en la EPS Grau S.A." aprobada mediante la Resolución de Gerencia General N° 455-2019-EPS GRAU S.A.-IOO**

"VI DEFINICIONES:

(...)

d) Conformidad de la prestación: Documento emitido por la/el funcionario responsable del área usuaria, previa verificación, que establece la calidad, cantidad y cumplimiento de las condiciones contractuales, luego de realizar las pruebas necesarias de corresponder.

(...)

n) Penalidades: Constituye una sanción económica por incumplimiento de la prestación principal o de las otras prestaciones determinadas por la Entidad en los documentos del procedimiento de selección.

(...)

9.5 CONFORMIDAD POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIO

9.5.1 El proveedor, dentro del plazo indicado en la Orden de Servicio deberá efectuar la prestación, debiendo realizar las coordinaciones pertinentes con el área usuaria. Una vez finalizada la prestación

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- Artículo 1342º, 1344º, 1759º y 1774º del Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 295.⁵
- Función general del Departamento de Obras y Supervisión, prevista en el numeral 12 del artículo 128º del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado mediante la Resolución de la Gerencia General N° 155-2020-EPS GRAU S.A.-100, del 14 de octubre de 2020.

del servicio, el proveedor deberá remitir su informe de trabajo al área usuaria a fin de que esta última otorgue la conformidad correspondiente.

9.5.2 La conformidad será otorgada por el área usuaria previa verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales indicadas en la Orden de Servicio, en un plazo máximo de dos días hábiles posteriores al informe remitido por el contratista.

9.5.3 Una vez dada la conformidad, el área usuaria procederá a remitir el expediente de contratación al Departamento de Logística, adjuntando documento de conformidad.

(...)

9.6 PENALIDADES

En caso de incumplimiento del proveedor se procederán a aplicar las penalidades de acuerdo al Anexo N° 03 de la presente Directiva.

X DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

10.5 Las áreas usuarias son las responsables de hacer el seguimiento de la ejecución de la prestación, debiendo comunicar al Departamento de Logística el retraso o incumplimiento por parte del proveedor, al día siguiente de producido el hecho y solicitar que se adopten las acciones administrativas correspondientes.

(...)"

⁵ Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 295

“Artículo 1342º.- Exigibilidad de la penalidad y de la obligación

Cuando la cláusula penal se estipula para el caso de mora o en seguridad de un pacto determinado, el acreedor tiene derecho para exigir, además de la penalidad, el cumplimiento de la obligación.

(...)

Artículo 1344º.- Oportunidad de estipulación

La cláusula penal puede ser estipulada conjuntamente con la obligación o por acto posterior.

(...)

Artículo 1759º.- Oportunidad de pago

Cuando el servicio sea remunerado, la retribución se pagará después de prestado el servicio o aceptado su resultado, salvo cuando por convenio, por la naturaleza del contrato, o por la costumbre, deba pagarse por adelantado o periódicamente.

(...)

Artículo 1774º

El contratista está obligado:

1. A hacer la obra en la forma y plazos convenidos en el contrato o, en su defecto, en el que se acostumbre.
2. A dar inmediato aviso al comitente de los defectos del suelo o de la mala calidad de los materiales proporcionados por éste, si se descubren antes o en el curso de la obra y pueden comprometer su ejecución regular.
3. A pagar los materiales que reciba, si éstos, por negligencia o impericia del contratista, quedan en imposibilidad de ser utilizados para la realización de la obra.”

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- Función general del Departamento de Obras y Supervisión, prevista en el numeral 12 del artículo 127º del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado mediante la Resolución de la Gerencia General Nº 157-2021-EPS GRAU S.A.-100, del 1 de septiembre de 2021.
- Función 1 y misión del puesto del numeral 1.19 Jefe de Departamento de Obras y Supervisión, establecida en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución de la Gerencia General Nº 155-2020-EPS GRAU S.A.-100, del 14 de octubre de 2020.
- Función 2 y misión del puesto del numeral 1.19 del Manual de Organización y Funciones de la Gerencia de Ingeniería, aprobado por Resolución de la Gerencia General Nº 157-2021-EPS GRAU S.A.-100, del 1 de septiembre de 2021⁶.

En consecuencia, el impugnante habría incurrido en las faltas previstas en el incisos a), f) y d) del artículo 28 y el numeral 20 del artículo 107 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad⁷, configurándose la falta grave causal de despido prevista en el inciso a) del artículo 25 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nº 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobada por

⁶ **Manual de Organización y Funciones de la Gerencia de Ingeniería, aprobado por Resolución de la Gerencia General Nº 157-2021-EPS GRAU S.A.-100**

"1.19 Jefe del Departamento de Obras y Supervisión

MISIÓN DEL PUESTO

Planificar, controlar y supervisar la ejecución de Obras por Servicios de Terceros y por Administración Directa de acuerdo a la política de la empresa, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los expedientes técnicos y a la normatividad vigente, con la finalidad de asegurar la operatividad y calidad de las mismas, así como la correcta liquidación de obras."

(...)

2. Coordinar con la Gerencia de Operaciones y Mantenimiento, la ejecución de las obras comprendidas en el ámbito de su competencia."

⁷ **Reglamento Interno de Trabajo -EPS GRAU S.A., aprobado mediante Resolución de Gerencia General Nº 677-2021-EPS GRAU S.A.-100**

"Artículo 28º.- El trabajador tiene los siguientes deberes:

a) Actuar siempre de buena fe y ejecutar las labores propias de su función cumpliendo estrictamente las órdenes recibidas con responsabilidad, diligencia, disciplina y poniendo en ello el máximo interés, capacidad y eficiencia.

(...)

f) Asistir puntualmente al centro de trabajo, cumplir la jornada laboral y el horario de trabajo incluyendo el refrigerio establecido, así como los turnos establecidos en la Entidad.

(...)

h) Reportar eventos e incidentes relacionados a la seguridad, riesgos potenciales u otro que pueda afectar la seguridad de La Entidad.

(...)

Artículo 107º.- Se consideran incurridas por el trabajador

20. Afectar el patrimonio de La Entidad y/o de los trabajadores, por negligencia comprobada."

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Decreto Supremo N° 003-97-TR, en adelante TUO del Decreto Legislativo N° 728⁸, e inciso a) del artículo 114 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad⁹.

3. Posteriormente, y luego de analizados los descargos del impugnante, mediante Carta N° 093-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 22 de febrero de 2023, emitida por la Gerencia General de la Entidad, se resolvió dar por concluida la relación laboral del impugnante al haber incurrido en la falta grave causal de despido prevista en el literal a) del TUO del Decreto Legislativo N° 728, y el literal a) del artículo 114 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, de acuerdo con lo siguiente:
- (i) El impugnante tramitó la conformidad por el servicio de alquiler de maquinaria pesada (cisterna de agua, motoniveladora y rodillo liso) contratado para la Obra N° 01, en las fechas del 23, 24 y 25 de abril de 2018, fechas en las que de acuerdo a los asientos del cuaderno de saldo de obra registrados por el mismo impugnante, no hubo trabajo o actividad en obra alguna, encontrándose paralizada.
 - (ii) El impugnante otorgó conformidad y tramitó el pago por la compra de bienes y prestación de servicios requeridos para la ejecución de la Obra N° 02, sin informar del retraso incurrido por los proveedores ni aplicar la

⁸ **Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR.**

“Artículo 25º.- Falta grave es la infracción por el trabajador de los deberes esenciales que emanan del contrato, de tal índole, que haga irrazonable la subsistencia de la relación. Son faltas graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de trabajo que supone el quebrantamiento de la buena fe laboral, la reiterada resistencia a las órdenes relacionadas con las labores, la reiterada paralización intempestiva de labores y la inobservancia del Reglamento Interno de Trabajo o del Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial, aprobados o expedidos, según corresponda, por la autoridad competente que revistan gravedad.”

⁹ **Reglamento Interno de Trabajo -EPS GRAU S.A., aprobado mediante Resolución de Gerencia General N° 677-2021-EPS GRAU S.A.-100**

“Artículo 114º.- Despido: La extinción del vínculo laboral del trabajador al configurarse causa justa de despido, relacionada con la capacidad o con la conducta del trabajador, se materializará de acuerdo a lo establecido por ley; correspondiendo la facultad de despedir al Gerente General o a quien haga sus veces en ausencia de éste.

Las referidas faltas graves son las siguientes:

a) El incumplimiento de las obligaciones de trabajo que supone el quebrantamiento de la buena fe laboral, la reiterada resistencia a las órdenes relacionadas con las labores, la reiterada paralización intempestiva de labores y la inobservancia del Reglamento Interno de Trabajo o del Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial, aprobados o expedidos, según corresponda, por la autoridad competente que revistan gravedad. La reiterada paralización intempestiva de labores debe ser verificada fehacientemente con el concurso de la Autoridad Administrativa de Trabajo, o en su defecto de la Policía o de la Fiscalía si fuere el caso, quienes están obligadas, bajo responsabilidad a prestar el apoyo necesario para la constatación de estos hechos, debiendo individualizarse en el acta respectiva a los trabajadores que incurran en esta falta.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

penalidad correspondiente pese a tener conocimiento de los plazos de ejecución establecidos por el área usuaria en los términos de referencia, y aun teniendo conocimiento de las reales fechas de ejecución, de acuerdo a lo consignado en el cuaderno de obra.

4. El 16 de marzo de 2023, el impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 093-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, solicitando su nulidad alegando lo siguiente:
 - (i) Ha operado la prescripción de la potestad disciplinaria respecto.
 - (ii) No se pactó con el proveedor la imposición de penalidades por lo que no existió perjuicio al no advertirse de los retrasos en el incumplimiento de las obligaciones del proveedor.
 - (iii) Se ha vulnerado el principio de proporcionalidad.
5. Mediante Resolución N° 002293-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala del 31 de julio de 2023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil, en adelante, el Tribunal, declaró la nulidad de la Carta N° 049-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 12 de enero de 2023 y de la Carta N° 093-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 22 de febrero de 2023, por afectación al debido procedimiento.
6. En ese sentido, con Carta N° 040-2023-EPS GRAU S.A.-190-100-AT del 18 de septiembre de 2023, la Gerencia General de la Entidad comunicó al señor LUIS ADRIAN LOPEZ CHAMBI, en adelante el impugnante, el inicio del procedimiento administrativo disciplinario por hechos vinculados a la Obra N° 01 y Obra N° 02, imputándole la normativa señalada en el numeral 2 de la presente resolución.

Cabe indicar que, en esta oportunidad, se le imputó al impugnante la comisión de las faltas previstas en el incisos a), f) y nn) del artículo 28 y los numerales 12) y 20) del artículo 107 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad¹⁰, configurándose

¹⁰**Reglamento Interno de Trabajo -EPS GRAU S.A., aprobado mediante Resolución de Gerencia General N° 677-2021-EPS GRAU S.A.-100**

“Artículo 28º.- El trabajador tiene los siguientes deberes:

a) Actuar siempre de buena fe y ejecutar las labores propias de su función cumpliendo estrictamente las órdenes recibidas con responsabilidad, diligencia, disciplina y poniendo en ello el máximo interés, capacidad y eficiencia.

(...)

f) Proporcionar al empleador información veraz sobre los hechos y situaciones relacionadas con sus labores específicas.

(...)

nn) Cumplir fiel y estrictamente con las normas del presente reglamento interno de trabajo, así como las demás disposiciones que dicte La Entidad.

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

la falta grave de despido prevista en el inciso a) del artículo 25 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

7. Luego de haber presentado sus descargos con fecha 30 de septiembre de 2024, mediante Carta N° 057-2023-EPS GRAU S.A.-190 del 10 de octubre de 2023, la Gerencia General de la Entidad despidió al impugnante, al haber incurrido en la falta grave causal de despido prevista en el literal a) del TUO del Decreto Legislativo N° 728, y el literal a) del artículo 114 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, de acuerdo con lo siguiente:
- (i) El impugnante tramitó la conformidad por el servicio de alquiler de maquinaria pesada (cisterna de agua, motoniveladora y rodillo liso) contratado para la Obra N° 01, en las fechas del 23, 24 y 25 de abril de 2018, fechas en las que de acuerdo a los asientos del cuaderno de saldo de obra registrados por el mismo impugnante, no hubo trabajo o actividad en obra alguna, encontrándose paralizada.
 - (ii) El impugnante otorgó conformidad y tramitó el pago por la compra de bienes y prestación de servicios requeridos para la ejecución de la Obra N° 02, sin informar del retraso incurrido por los proveedores ni aplicar la penalidad correspondiente pese a tener conocimiento de los plazos de ejecución establecidos por el área usuaria en los términos de referencia, y aun teniendo conocimiento de las reales fechas de ejecución, de acuerdo a lo consignado en el cuaderno de obra.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

8. El 31 de octubre de 2023, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Carta N° 057-2023-EPS GRAU S.A.-190 del 10 de octubre de 2023, solicitando que se declare la nulidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, el archivo definitivo del procedimiento, ante la inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria; argumentando, principalmente, lo siguiente:
- (i) No se ha cumplido con responder a los descargos presentados respecto a la falta de competencia del gerente general para sancionarlo. Al respecto, precisa que por mandato judicial, debió ser gerente general el señor de iniciales R.S.M y no el señor de iniciales M.T.V.T. En ese sentido, solicita no se

(...)

Artículo 107º.- Se consideran incurridas por el trabajador

12) Incurrir en negligencia o ineficiencia en el trabajo.

20) Afectar el patrimonio de La Entidad y/o de los trabajadores, por negligencia comprobada."

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

tome en consideración la Resolución N° 118-2023-OTASS del 27 de julio de 2023.

- (ii) Se ha vulnerado la debida motivación de los actos administrativos.
- (iii) Las penalidades no se encontraban contenidas en los contratos con los proveedores.
- (iv) El área usuaria omitió advertir del retraso incurrido por el proveedor.
- (v) Solicita la prescripción del procedimiento administrativo, y no la aplicación del principio de inmediatez.
- (vi) Se han vulnerado los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
- (vii) Alega la ilegalidad del informe de control específico que dio origen al procedimiento administrativo disciplinario primigenio.
- (viii) El Departamento de Obras y Supervisión y la Ing. Cris Emely Pardo Neyra realizaron todos los trámites administrativos previos para la ejecución del Plan de contingencia de seguridad vial, para lo cual se ejecutó el desvío de la ruta nacional PE1NJ-tramo Piura.
- (ix) Rechazo la aseveración difamatoria sobre haber causado perjuicio económico por la emisión de los proveídos correspondientes.
- (x) Las conformidades se otorgaron bajo la comunicación de conformidad de los profesionales encargados de la obra: Residente e Inspector de Obra, los cuales contaban con el conocimiento y manejo de la temporalidad de ejecución y a su vez la necesidad de la atención inmediata o pospuesta de cada servicio o bien suministrado.

9. Con Oficio N° 017-2023-EPS GRAU S.A.-190-280.30 del 9 de noviembre de 2023, la Dirección de Recursos Humanos de la Entidad remitió al Tribunal el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

10. A través de los Oficios N°s 4996-2024-SERVIR/TSC y 4995-2024-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación fue admitido a trámite.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

11. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023¹¹, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley

¹¹ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
"Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil"

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013¹², 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.

12. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC¹³, 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.
13. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil¹⁴, y el artículo 95° de su

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 la 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”.

¹² 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”.

¹³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

¹⁴ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

“Artículo 90°.- 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 su 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

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹⁵; 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"¹⁶, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016¹⁷.

14. 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 Directivo¹⁸, se hizo de público conocimiento la ampliación

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".

¹⁵**Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 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 N° 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".

¹⁶El 1 de julio de 2016.

¹⁷**Decreto Legislativo N° 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:

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

¹⁸**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 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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:

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)

15. 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 en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

- 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".

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

16. 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.

Sobre el régimen sancionador aplicable en las empresas municipales

17. 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. Aunque la incorporación a este nuevo régimen sería voluntaria para los trabajadores comprendidos en los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057¹⁹, la 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 Nos 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.
18. En cuanto a los trabajadores de las empresas municipales, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 precisó que únicamente les sería aplicable, supletoriamente, el artículo III del Título Preliminar de la citada ley, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; así como el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil, y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador.

¹⁹ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

“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”.

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

19. Sobre esto último, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante SERVIR, en el Informe Técnico N° 1010-2015-SERVIR/GPGSC, ha precisado que: *“El alcance de la Ley del Servicio Civil respecto a las empresas municipales se limita a su aplicación supletoria en las materias establecidas en 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”*. Igualmente, en el Informe Técnico N° 1010-2015-SERVIR/GPGSC, aclaró que la supletoriedad *“implica que en todo aquello no previsto por sus normas especiales, se aplica el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo: Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; y, la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”*.
20. De modo tal que, si el régimen laboral aplicable a los trabajadores de las empresas del Estado es el previsto en el TUO del Decreto Legislativo N° 728, la regla general será que se aplique en materia disciplinaria todas aquellas reglas sustantivas y procedimentales contenidas en dicha norma o su reglamento, lo que incluye el contenido de su artículo 25º, sobre las faltas, y los artículos 30º y 31º, sobre el procedimiento para el despido; y solo en lo no previsto se aplicará la Ley N° 30057.
21. Ahora, si bien es cierto que se deben aplicar las reglas del régimen disciplinario del Decreto Legislativo N° 728, téngase presente que aquellas disposiciones configuran presupuestos mínimos para garantizar los derechos de los trabajadores, razón por la cual, **la Entidad está en la posibilidad de regular un procedimiento que sea más beneficioso para los intereses de ellos**. Así lo ha entendido también SERVIR, al indicar en el Informe Técnico N° 1010-2015-SERVIR/GPGSC, que: *“las normas específicas que regulen el régimen disciplinario de los trabajadores de las empresas del Estado deben contener como mínimo las garantías previstas en el TUO del Decreto Legislativo N° 728, y las desarrolladas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pudiendo dichas organizaciones establecer medidas adicionales que garanticen el respeto por el debido proceso y derecho de defensa (por ejemplo, prever comisiones)”*.
22. Por otra parte, la supletoriedad solo será posible cuando las normas aplicables no afecten la naturaleza normativa de la norma a suplir, esto es, que la norma supletoria no afecte el ordenamiento de la norma a suplir, **debiendo ser congruente con sus principios** y las bases de sus disposiciones.

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

23. La doctrina jurisprudencial comparada coincide con esta regla de supletoriedad, cuando señala que la misma solo opera cuando se cumple, entre otros, con el requisito de que *"las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate"*²⁰.
24. Por ello, para aplicar supletoriamente alguna disposición de la Ley N° 30057 debe evaluarse la compatibilidad de la regla que se pretende aplicar con aquellas reglas que regulan el régimen disciplinario del Decreto Legislativo N° 728, no solo vinculándose al contenido propio de la ley, sino de aquellas disposiciones que pudiese haber aprobado la Entidad en relación con el procedimiento disciplinario.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y los principios de legalidad y tipicidad

25. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.
26. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso *«(...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.”* (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)²¹»
27. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139º. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso *“(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que*

²⁰CONTRADICCIÓN DE TESIS 389/2009, emitida por la Segunda Sala Suprema de Justicia de la Nación – México. En: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época, Tomo XXI, México, 2010, p. 1123

²¹Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

*ejerce funciones formal o materialmente jurisdiccionales*²². En razón a ello, *"dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo"*²³.

28. Dicho tribunal agrega, que: *"El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional"*²⁴.
29. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo general, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros²⁵.
30. En esa medida, tenemos que 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; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten²⁶.

²²Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

²³Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

²⁴Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC.

²⁵MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.

²⁶**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:

(...)

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

31. En el caso particular 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"*²⁷. 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 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]²⁸.
32. Entonces, podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden, de lo contrario el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecería de validez.
33. Bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política. Este, proscribire que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *"que una*

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".

²⁷RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.

²⁸Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa”²⁹.

34. En esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información 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 defensa³⁰.
35. Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover³¹.
36. Otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 248º del TUO de la Ley Nº 27444³². El primero prescribe que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a

²⁹Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente Nº 5514-2005-PA/TC.

³⁰Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

³¹Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.

³²**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

“Artículo 248º.- 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

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.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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. El segundo, 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 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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

37. Así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)³³.
38. En esa medida, el principio de legalidad no sólo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.
39. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que: «*El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia*

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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras”.

³³Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010 PA/TC.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso»³⁴.

40. Por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de estas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable³⁵.
41. Aunque el artículo en mención establece que sólo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos³⁶.
42. Ahora, Morón Urbina³⁷ afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra»*. Pero, además, dicho autor resalta que *“el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”*.
43. De esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos:
 - (i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
 - (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.

³⁴Fundamento 46 de la Sentencia emitida en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

³⁵Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

³⁶Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.

³⁷MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: *Advocatus*, número 13, Lima, 2005, p. 8.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

- (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.
44. Ahora, aquella labor de subsunción corresponde a las entidades ya sea a través de la precalificación a cargo de la Secretaría Técnica o de la calificación por parte del órgano instructor al momento de la emisión del acto de inicio del procedimiento respectivo³⁸. Son aquellos quienes deben verificar que la conducta se subsuma en alguno de los tipos de falta previstos exclusivamente en el régimen disciplinario que resulta aplicable, en estricto respeto al principio de tipicidad³⁹.
45. Bajo ese contexto, respecto a los hechos vinculados a las Obras N° 01 y N° 02, la Entidad imputó al impugnante una serie de transgresiones e incumplimientos de disposiciones legales y documentos de gestión interna de la Entidad; no obstante, se aprecia que la Entidad ha incidido en el error previamente señalado en la Resolución N° 002293-2023-SERVIR/TSC-Primera Sala del 31 de julio de 2023, pues no desarrolló mínimamente de qué forma se habrían materializado dichas transgresiones e incumplimientos. En efecto, únicamente se aprecia una narración de hechos y, posteriormente, la atribución de faltas por los presuntos hechos irregulares que fueron imputados, sin exponer de modo concreto qué acción u omisión del impugnante se vinculaba con cada una de las disposiciones invocadas como transgresiones o incumplimientos.
46. A manera de ejemplo, se tiene que, por ejemplo, se ha imputado y sancionado al impugnante por la infracción al numeral 12 del apartado 9.2.5 de la Directiva N° 006-2016-EPS GRAU S.A. “Normas para la ejecución y supervisión de obras bajo la modalidad de ejecución presupuestaria directa en la EPS GRAU S.A.”, la cual está relacionada a:
- “(…) 12. Visar y verificar que la **solicitud de materiales e insumos, sean en las cantidades y en los plazos establecidos en el calendario de adquisición de materiales.** Asimismo, deberá visar el informe de requerimiento del residente y las conformidades de servicios y/o bienes (...).*
47. No obstante, no se aprecia que la Entidad haya concatenado la conducta infractora de las Obras 1 y 2, en relación a dicho incumplimiento, o como éste, se relaciona con el accionar del impugnante. Por su parte se le imputó el incumplimiento de la función de Ingeniero “Supervisor/Inspector”, no obstante, haberse instaurado

³⁸Ver: Informe Técnico N° 000433-2021-SERVIR-GPGSC.

³⁹Ver: Informe Técnico N° 002017-2021-SERVIR-GPGSC.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

procedimiento administrativo disciplinario al impugnante en su calidad de “Jefe del Departamento de Obras y Supervisión”.

48. Por otro lado, cabe señalar que, algunas de las disposiciones presuntamente transgredidas o incumplidas que invocó la Entidad no constituyen obligaciones laborales exigibles al impugnante, tal es el caso de, entre otros, las disposiciones del Código Civil, vinculadas a la Obra N° 02 o las definiciones contenidas en las Directivas invocadas.
49. Asimismo, la Entidad tampoco desarrolló o dio cuenta de las razones mínimas por las cuales tales transgresiones o incumplimientos configuraban el quebrantamiento de la buena fe laboral, a efecto de imputar tal supuesto previsto en el literal a) del TUO del Decreto Legislativo N° 728.
50. Por tanto, es posible advertir una inexistencia de motivación que se traduce como la vulneración al deber de motivación.
51. De igual modo, respecto a la vulneración al literal nn) del artículo 28° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, se aprecia que dicho literal contiene una obligación al deber de: ***“a) Actuar siempre de buena fe y ejecutar las labores propias de su función **cumpliendo estrictamente las órdenes recibidas con responsabilidad, diligencia, disciplina y poniendo en ello el máximo interés, capacidad y eficiencia (...)**”***. [Énfasis agregado] Sin embargo, la Entidad no ha precisado porque en el presente se habrían incumplido determinadas órdenes, ni tampoco precisado que mandatos habría transgredido el apelante.
52. En ese sentido, en este extremo también es posible advertir una inexistencia de motivación que se traduce como la vulneración al deber de motivación.
53. De lo expuesto hasta aquí, podemos advertir la inexistencia de motivación en la Carta N° 040-2023-EPS GRAU S.A.-190-100-AT del 18 de septiembre de 2023, en la medida de que la Entidad se limitó a realizar una descripción de hechos respecto a las Obras N° 01 y N° 02 y, seguidamente realizó una atribución de faltas sin vincular éstos hechos concretos que haya realizado u omitido realizar el impugnante, para finalmente imputar la comisión de faltas graves.
54. En ese sentido, en los nuevos actos que se emitan en caso corresponda, la Entidad deberá cumplir, con imputar al impugnante, previamente a la sanción, y de forma clara y precisa, cada uno de los hechos constitutivos de infracción, y la normativa incumplida respecto a cada uno de ellos; así como realizar una correcta operación de subsunción, identificando la relación entre cada uno los hechos, las normas

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

incumplidas y la falta imputada, realizando la respectiva valoración probatoria, y debiendo expresar las razones que sustenten la decisión que se adopte, respecto a cada una de las imputaciones que se atribuyan.

55. En consecuencia, se aprecia en la Carta N° 040-2023-EPS GRAU S.A.-190-100-AT del 18 de septiembre de 2023, que la Entidad únicamente ha consignado una narración descriptiva de los antecedentes, detallando el contenido de la documentación y de los actuados, mas no ha fundamentado de forma adecuada la participación del impugnante en los hechos imputados **o la relación de los mismos con el incumplimiento de las funciones atribuidas al impugnante.**
56. Así las cosas, no se advierte que la Entidad haya señalado cómo es que los hechos acontecidos materia de imputación son atribuibles al impugnante y de qué forma éste, a través de su participación habría transgredido las normas imputadas, conforme a lo señalado en los numerales precedentes. En ese sentido, no se evidencia una adecuada subsunción de los hechos respecto de la falta que se pretende atribuir.
57. Al respecto, la Entidad debe considerar que una adecuada operación de subsunción del hecho en la norma vulnerada, implica señalar no sólo de manera expresa la falta o faltas administrativas en que habría incurrido el impugnante, así como los hechos imputados de manera clara y precisa, sino también **considerando que estos hechos guarden relación y se adecuen con la infracción o normas imputadas,** lo cual debe ser debidamente argumentado y expresado bajo sustentos suficientes que evidencien la subsunción del hecho con la falta administrativa que se pretende atribuir, lo cual, como se ha detallado anteriormente, no se ha podido evidenciar en el presente caso; ello en aras de la observancia del principio de tipicidad y por ende el debido procedimiento.
58. Por tanto, resulta necesario que en el posterior acto de instauración la Entidad precise e identifique las conductas infractoras, así como los incumplimientos normativos presuntamente cometidos y su relación con las faltas imputadas **de forma ordenada y coherente,** con la finalidad de adecuar correctamente los hechos y tipificar las faltas en resguardo del debido procedimiento y el derecho de defensa del impugnante.

Sobre los principios de razonabilidad y proporcionalidad

59. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la potestad administrativa disciplinaria "(...) *está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la*

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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

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”⁴⁰.

60. Así, con relación a la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, dichos principios se encuentran establecidos en el artículo 200º de la Constitución Política del Perú⁴¹. El Tribunal Constitucional ha señalado que “(...) el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgado expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (...)”⁴².
61. De modo que los principios de razonabilidad y proporcionalidad constituyen un límite a la potestad sancionadora del empleador, el cual garantiza que la medida disciplinaria impuesta guarde correspondencia con los hechos, lo que implica que la entidad, luego de que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada, deba elegir la sanción a imponer valorando elementos como la gravedad de la falta imputada, los antecedentes del trabajador, el cargo desempeñado, entre otros, de modo que la sanción resulte menos gravosa para el impugnante.
62. Bajo estas premisas, observamos que en el régimen disciplinario de la Ley Nº 30057, el artículo 91º prescribe lo siguiente:

“Los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley.

La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor

⁴⁰Fundamento 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente Nº 1003-98-AA/TC.

⁴¹**Constitución Política del Perú de 1993**

“Artículo 200º.- Son garantías constitucionales: (...)

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio”.

⁴²Fundamento 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente Nº 02192-2004-PA/TC.

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor". (El subrayado es nuestro)

63. De esta manera, la norma en mención exige que la sanción a imponer necesariamente guarde proporcionalidad con la falta o faltas imputadas. La razón de establecer parámetros claros para la determinación de una sanción se vincula con el reconocimiento del principio de interdicción de arbitrariedad, el cual constituye una máxima de derecho dentro de un Estado Constitucional que, en una de sus diversas aristas, impide a los poderes públicos cometer actos carentes de razonabilidad, que afecten el derecho de los particulares. Así también lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando precisó que *"Al reconocerse en los artículos 3º y 43º de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo"*⁴³.
64. En ese orden de ideas, al momento de imponer la sanción la Entidad deberá tener en consideración la real magnitud de la conducta infractora, su efectiva acreditación referida al perjuicio o daño causado, la reincidencia, entre otros factores, de forma tal que se justifique de forma adecuada la sanción a imponer.
65. Ahora bien, de la revisión de la resolución de sanción, la Entidad ha señalado lo siguiente:
- "2.61. En cuanto al juicio de idoneidad o adecuación, la sanción a imponerse es el despido, mediante el cual la Entidad tiene la finalidad que la falta grave cometida por el trabajador (...) no se vuelva a repetir en otra oportunidad por otro trabajador, dado que se ha causado un gran perjuicio económico a la Entidad (...)*
- 2.62. En lo referente al juicio de necesidad, teniendo en consideración la falta cometida por el trabajador (...) y **que las medidas disciplinarias que se pueden aplicar son amonestación escrita, suspensión sin goce de haberes y despido**, la entidad considera que la medida disciplinaria de despido es necesaria para evitar*

⁴³ Fundamento 12 de la sentencia emitida en el expediente N° 03167-2010-PA/TC

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

que la falta cometida no vuelva a suscitarse en la Entidad por el mismo trabajador y otro trabajador, teniendo en cuenta la gravedad de la falta cometida (...)

2.63. En cuanto al juicio de ponderación, en el presente procedimiento el trabajadora (...) ha cometido la falta grave (...) teniendo en cuenta la gravedad de la falta cometida por el trabajador (...) el despido satisface los intereses de la entidad de pretender que los mismos hechos no se vuelvan a producir por otro trabajador, dado el perjuicio económico ocasionado en contra de la Entidad, que en la actualidad pasa por una crisis económica (...)"

66. Al respecto, esta Sala advierte que el principal sustento para dar término al vínculo del impugnante por la Entidad descansa en el perjuicio económico causado; el cual asciende a la suma de S/ 12,106.80 y S/ 6,349.72. Sin embargo, si bien la actitud del impugnante (reprochable como injusto administrativo) constituiría (una vez verificado el cumplimiento a los principios de tipicidad y debido procedimiento) una afectación a la Entidad, se aprecia que no se ha analizado a detalle la magnitud del perjuicio (teniendo en consideración la situación financiera de la Entidad, tal y como lo refiere el órgano sancionador), el cual debe estar debidamente vinculado a la conducta infractora del impugnante. Asimismo, tampoco se ha analizado si otras medidas como por ejemplo, la suspensión, podrían satisfacer el test de proporcionalidad, a efectos de ser un elemento disuasivo que evite la comisión de similares conductas tanto en el servidor imputado como en otros trabajadores.
67. Conforme lo expuesto, al haber inobservado la Entidad las garantías con las que se encuentra premunido todo administrado, los actos administrativos contenidos en la Carta N° 040-2023-EPS GRAU S.A.-190-100-AT del 18 de septiembre de 2023 y la Carta N° 057-2023-EPS GRAU S.A.-190 del 10 de octubre de 2023, se encuentran inmersos en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444⁴⁴, por contravenir los numerales 1.1 y 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, al haber sido emitido dicho acto en contravención al marco legal vigente.

Corresponde, entonces, que se retrotraiga el procedimiento administrativo para que la Entidad subsane en el más breve plazo los vicios advertidos por este Tribunal.

68. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal debe precisar que la nulidad declarada en la presente resolución no significa un pronunciamiento que

⁴⁴**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".

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. 028-2018-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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

genere impunidad en los hechos materia de imputación contra el 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 del impugnante, como garantía de todo administrado, siguiendo los criterios señalados en los párrafos precedentes.

69. Finalmente, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto legislativo N° 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Carta N° 049-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 12 de enero de 2023 y de la Carta N° 093-2023-EPS GRAU S.A.-190-100, del 22 de febrero de 2023, ambas emitidas por la Gerencia General de la ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU S.A., al haberse vulnerado el deber de motivación.

SEGUNDO.- Disponer que se retrotraiga el procedimiento al momento de la precalificación de la falta, debiendo la ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU S.A. subsanar en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor LUIS ADRIAN LOPEZ CHAMBI y a la ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU S.A., para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO GRAU S.A., debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley N° 27444.

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.servir.gob.pe/tribunal-sc/resoluciones-de-salas/primera-sala/>).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

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.





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 del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Firmado por

CESAR EFRAIN ABANTO REVILLA

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

ROLANDO SALVATIERRA COMBINA

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

ORLANDO DE LAS CASAS DE LA TORRE UGARTE

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

PT6

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

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.

Página 29 de 29

