

(i) La notificación de la presente Resolución y el Informe N° 103-GAL/2020 a la empresa ENTEL PERÚ S.A.;

(ii) La publicación de la presente Resolución el Diario Oficial El Peruano.

(iii) La publicación de la presente resolución, el Informe N° 103-GAL/2020 y la Resolución N° 049-2020-GG/OSIPTEL, en el portal web institucional del OSIPTEL: www.osiptel.gob.pe; y,

(iv) Poner en conocimiento de la presente Resolución a la Gerencia de Administración y Finanzas del OSIPTEL, para los fines respectivos.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ
Presidente del Consejo Directivo

1875672-1

ORGANISMOS TECNICOS ESPECIALIZADOS

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Precedente administrativo sobre la coherencia o correlación entre la imputación realizada en la instauración del procedimiento administrativo disciplinario y la sanción como garantía del derecho de defensa de los servidores públicos dentro del citado procedimiento

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 011-2020-SERVIR/TSC

Asunto: SOBRE LA COHERENCIA O CORRELACIÓN ENTRE LA IMPUTACIÓN REALIZADA EN LA INSTAURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y LA SANCIÓN COMO GARANTÍA DEL DERECHO DE DEFENSA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DEL CITADO PROCEDIMIENTO

Lima, 31 de julio de 2020

Los Vocales integrantes de la Primera y Segunda Salas del Tribunal del Servicio Civil, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 4° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹, emiten el siguiente:

ACUERDO PLENARIO

I. ANTECEDENTES

1. El Tribunal del Servicio Civil, como órgano colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa las controversias individuales que se suscitan entre las Entidades y las personas a su servicio al interior del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las materias de su competencia, entre éstas, el régimen disciplinario, viene conociendo un considerable número de casos en los que durante el trámite del procedimiento disciplinario para imponer sanciones bajo las reglas de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil y otros regímenes especiales como el de la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial, las autoridades de primera instancia, concretamente los órganos sancionadores,

vienen emitiendo actos administrativos de sanción considerando hechos, incumplimientos normativos y faltas que no fueron imputados al momento de instaurarse procedimiento administrativo disciplinario.

2. Al respecto, este Tribunal ha advertido que, en ocasiones recurrentes, las entidades instauran procedimiento administrativo disciplinario imputando determinados hechos infractores cometidos por el servidor público, precisando ciertos incumplimientos a deberes u obligaciones normativas y subsumiendo dichas situaciones en faltas precisas. Sin embargo, al momento de imponerse la sanción, se imputa al servidor hechos infractores, incumplimientos normativos o faltas distintas a las que se señalaron en el acto administrativo de instauración, situación que vulnera abiertamente el derecho de defensa de los servidores públicos como garantía del debido procedimiento, puesto que los servidores no tuvieron la oportunidad de presentar sus descargos contra una imputación que solo llegan a conocer al momento en el que se les impone la sanción.

3. En tal sentido, el Tribunal viene declarando la nulidad de los procedimientos administrativos disciplinarios en los que se verifique la situación antes señalada², por lo que resulta relevante que se fijen los criterios para garantizar la coherencia o correlación que debe existir entre la imputación realizada en la instauración del procedimiento administrativo disciplinario y la sanción, con la finalidad de reducir el número de pronunciamientos que conlleven la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario, por incurrir los órganos de primera instancia en graves vicios contra el derecho de defensa de los servidores públicos.

4. Por consiguiente, en uso de la potestad de la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil de emitir precedentes administrativos de observancia obligatoria, con los efectos y alcances precisados en los fundamentos sexto y décimo de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC, se adopta el presente Acuerdo Plenario con la finalidad de incorporar, con la debida amplitud, los fundamentos jurídicos necesarios para establecer un conjunto de directrices resolutivas cuya observancia y aplicación resulte obligatoria a las entidades.

Como resultado del debate, deliberación y en virtud de la votación efectuada, por unanimidad, se emitió el presente Acuerdo Plenario.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

§ Sobre el debido procedimiento administrativo

5. 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 éstos puedan ejercer

¹ Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

² "Artículo 4°.- Conformación

El Tribunal está conformado por el Presidente del Tribunal, por los vocales de todas las Salas, la Secretaría Técnica y las Salas que apruebe el Consejo. Las funciones de las Salas y la Secretaría Técnica se encuentran desarrolladas en el Reglamento de Organización de Funciones de SERVIDOR. El Presidente del Tribunal y los vocales de todas las salas son designados y removidos por el Consejo de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1023.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria. Dichos pronunciamientos deberán ser adoptados por no menos del cincuenta por ciento más uno del total de los vocales del Tribunal³.

³ Sobre el particular se puede apreciar los pronunciamientos emitidos por la Primera Sala del Tribunal en las Resoluciones N° 000950-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 16 de abril de 2019; 002533-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 8 de noviembre de 2019; y 000012-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 10 de enero de 2020. Así como en las Resoluciones N° 002631-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 13 de diciembre de 2018; y 001261-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 29 de mayo de 2019, emitidas por la Segunda Sala del Tribunal.

adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.

6. 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)³.

7. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139°. 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 ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales⁴”. 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 administrativo⁵”. En ese sentido, el Tribunal Constitucional señala que, “(...) cualquiera que sea la actuación u omisión de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, se debe respetar el derecho al debido proceso⁶”.

8. 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 jurisdiccional⁷”.

9. 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 otros⁸.

10. 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 afecten⁹.

11. 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 Administración¹⁰”. Es por ello que el Tribunal Constitucional ha indicado, respecto al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, que ésta “(...) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la

vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman¹¹”.

12. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos enfatizó el respeto al debido proceso en sede administrativa sancionatoria, al precisar que “no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso”, por cuanto “[e]s un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber¹²”.

13. Ahora bien, este Tribunal ya ha tenido ocasión de explicar ampliamente qué garantías derivan del debido procedimiento, y cuál es la obligación de la Administración Pública frente a éstas. Así, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, del 18 de mayo de 2012¹³, se indicó que:

“El debido procedimiento, con todas sus implicancias y alcances antes analizados, debe ser respetado plenamente en el marco de los procedimientos disciplinarios, en los que se juzga y sanciona a quienes tiene con la Administración lo que se ha denominado relaciones de sujeción especial, a fin de garantizar que su conducción se ajuste a derecho y se pueda ejercer un control apropiado de las potestades de la Administración”.

14. Por lo que podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido

³ Fundamento 3 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 3433-2013-AA/TC.

⁴ Fundamento 4 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 7289-2005-PA/TC.

⁵ Fundamento 2 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 4644-2012-PA/TC.

⁶ Fundamento 3 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC.

⁷ Fundamento 14 de la Sentencia emitida en el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 3891-2011-PA/TC.

⁸ MORÓN 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.

⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

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

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

(...)

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

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo¹⁴.

¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 220.

¹¹ Fundamento 6 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1003-98-AA/TC.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá, Sentencia del 2 de febrero de 2011.

¹³ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de mayo de 2012.

procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden, de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecerá de validez. Cabe señalar que, si bien el debido procedimiento engloba una serie de garantías, corresponde resaltar que el derecho de defensa merece una tutela especial por parte de los órganos de la administración pública.

§ Sobre la coherencia o correlación de la imputación como garantía del derecho de defensa

15. Dicho esto, tenemos que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso que se encuentra reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política. Éste, proscribe 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 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”*¹⁴.

16. 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 defensa¹⁵.

17. 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 promover¹⁶.

18. Por otro lado, resulta importante señalar que el derecho de defensa ha sido recogido en instrumentos vinculantes como el numeral 2 del artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁷. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los alcances de las garantías contenidas en la citada norma convencional¹⁸. En ese sentido, se indica lo siguiente: *“(...) se observa que la “acusación” en el debido proceso penal o administrativo conlleva la descripción material de la conducta imputada, que deberá contener los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia o de la autoridad administrativa en su decisión. De ahí que el imputado tiene derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. La calificación jurídica de éstos puede ser modificada durante el proceso por el órgano acusador o por el juzgador, sin que ello atente contra el derecho de defensa, cuando se mantengan sin variación los mismos hechos y se observen las garantías procesales previstas en la ley para llevar a cabo la nueva calificación. El llamado “principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia” implica que la sentencia puede versar únicamente sobre hechos o circunstancias contemplados en la acusación”*¹⁹. (el énfasis es nuestro).

19. En buena cuenta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que: *“(...) en caso de que se recalifiquen los hechos debería permitirse la defensa oportuna del imputado para que se mantenga el respeto del principio de coherencia entre la acusación y la condena, puesto que la base fáctica se reconfiguraría*

*con la oportunidad de la defensa del imputado”*²⁰. De esta forma, este Tribunal considera que el cambio de la base fáctica de cualquier imputación, sin que el imputado tenga la oportunidad de presentar sus descargos sobre los nuevos hechos alegados, generará la inobservancia del principio de congruencia y, en consecuencia, del derecho de defensa del servidor público. (el énfasis es nuestro). Este criterio también ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia emitida en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC²¹.

20. Cabe señalar que, respecto al “principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia”, San Martín Castro precisa que *“la congruencia es el deber de dictar sentencia conforme a las pretensiones deducidas por las partes en el proceso, esto es, la imposibilidad de variar el sustrato fáctico por el cual el sujeto ha sido sometido a proceso y posteriormente resulta acusado, por lo que debe existir congruencia fáctica, es decir, el juzgador no puede introducir en la sentencia ningún nuevo hecho que sea perjudicial para el acusado, que no figurara previamente en la acusación”*²². (el énfasis es nuestro).

21. Por otro lado, este Tribunal ha establecido que existe una estrecha relación entre el principio de tipicidad y el derecho de defensa, en tanto que su observancia por parte de las entidades públicas permite el respeto al debido procedimiento. Así, en los fundamentos 22 y 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC, del 28 de marzo de 2019²³, se indica que: *“(...) los órganos*

¹⁴ Fundamento 4 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 5514-2005-PA/TC.

¹⁵ Fundamento 14 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁶ Fundamento 32 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC.

¹⁷ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**
“Artículo 8°.- Garantías Judiciales

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) **comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;**

c) **concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;**

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

(...)

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de junio de 2005, serie C N° 126, párr. 67.

¹⁹ HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael. Los criterios procesales que condicionan la potestad sancionadora. En: Revista Derechos & Sociedad N° 54, Año XXXI, 2020, Tomo II, p. 239

²⁰ SALMÓN, Elizabeth y BLANCO, Cristina. El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012, Primera Edición, p. 335

²¹ Fundamento 31 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC.

²² Citado en el Recurso de Nulidad N° 1051-2017-LIMA, del 27 de marzo de 2018, emitido por la Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Cfr. SAN MARTÍN CASTRO, César. Lecciones de derecho procesal penal. Editorial INPECCP, Lima: 2015, p. 70.

²³ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 1 de abril de 2019.

competentes en el procedimiento disciplinario deben describir de manera suficientemente clara y precisa, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario como al momento de resolver la imposición de una sanción, cuál es la falta prevista en la Ley que es objeto de imputación (y cuando fuere el caso, precisar la disposición reglamentaria que la complementa), cuál es la conducta atribuida al imputado que configura la falta que se le imputa, cuáles son los hechos que con base en el principio de causalidad configuran la conducta pasible de sanción; indicando además de manera precisa, clara y expresa cuáles son las normas o disposiciones, vigentes en el momento en que se produjo la falta, que sirven de fundamento jurídico para la imputación. (el énfasis es nuestro).

22. De esta manera, a partir lo antes descrito, se colige que toda persona tiene derecho a conocer de manera oportuna los cargos que se levantan en su contra, de modo tal que pueda defenderse. Para ello, lógicamente, **la Administración tiene la responsabilidad de informar con claridad y precisión cuál es el hecho infractor, qué norma se ha transgredido y en qué falta se subsume la conducta infractora; así como dar a conocer las pruebas que respaldan la imputación**, para permitir que el servidor público ejerza plenamente su derecho de defensa desde que se instaura el procedimiento administrativo disciplinario, lo cual se logrará garantizando una coherencia o correlación entre la imputación contenida en la instauración y la imposición de la sanción. (el énfasis es nuestro).

23. De lo expuesto, corresponde que este Tribunal establezca criterios que permitan a los órganos competentes del procedimiento administrativo disciplinario evitar la formulación de cargos sin atender a las exigencias del principio de tipicidad y, a la vez, garantizar el derecho de defensa de los servidores públicos sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario.

§ Sobre la coherencia o correlación de la imputación contenida en la instauración del procedimiento administrativo disciplinario y la sanción al sujeto infractor

24. El procedimiento administrativo disciplinario comprende dos etapas diferenciadas no sólo por las autoridades que intervienen en ellas (órgano instructor y órgano sancionador), sino también por las actuaciones que se realizan en dichas etapas. Así, la etapa de instrucción comienza con la notificación al servidor del acto mediante el cual se dispone instaurar procedimiento administrativo disciplinario, a efectos que pueda presentar sus descargos considerando la imputación recogida en el citado acto de instauración. Asimismo, en esta etapa también se deben realizar actuaciones de investigación a efectos de determinar si existe material probatorio que acredite la responsabilidad que se atribuye al servidor.

25. De otro lado, la etapa de sanción inicia con la recepción del informe final de instrucción, en esta etapa el órgano sancionador puede llevar a cabo un informe oral, en caso lo solicite el servidor, así como también puede realizar actos de investigación adicionales si lo considera necesario para el mejor esclarecimiento de los hechos. Asimismo, el servidor podrá presentar alegatos adicionales de considerarlo pertinente, para finalmente imponerse la sanción teniendo en cuenta la imputación inicialmente formulada en el procedimiento, si fuera el caso.

26. De esta manera, se aprecia que la imputación contenida en el acto de instauración del procedimiento administrativo disciplinario reviste vital importancia, en la medida que sobre la base de tal imputación el servidor efectuará sus descargos en ejercicio de su derecho de defensa. De acuerdo a la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, entre otros requisitos que debe contener el acto de inicio, la imputación mínimamente debe estar compuesta, de forma clara y precisa, por el(los) hecho(s) imputado(s), la(s) falta(s) atribuida(s) y la probable sanción a imponer.

27. Con ello se garantiza que el servidor tenga la posibilidad de conocer el supuesto fáctico que se le

atribuye y que da lugar a la presunta comisión de una falta en mérito a la cual podría ser sancionado. Dicho conocimiento por parte del servidor le permitirá ejercer adecuadamente su derecho de defensa, exponiendo argumentos y ofreciendo las pruebas que estime convenientes.

28. El Tribunal Constitucional al referirse al derecho de defensa en sede administrativa, ha señalado lo siguiente: *"(...) En buena cuenta, la finalidad de este derecho es brindarle al acusado en forma oportuna todos los elementos de hecho y de derecho, así como los medios probatorios que fundamentan la acusación con el fin de que éste pueda ejercer en forma adecuada y razonable su derecho a la defensa. (...)"*. Asimismo, agrega que, **"El incumplimiento del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación o de los motivos de la investigación, pueden constituir una clara vulneración del derecho la defensa, como ya lo dejó sentado en su oportunidad la Corte Interamericana en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, cuando indicó que la vulneración del derecho al debido proceso se produjo por cuanto "los inculpados no tuvieron conocimiento oportuno y completo de los cargos que se les hacían y se les limitó el acceso al acervo probatorio"**²⁴. (El énfasis es nuestro).

29. Precisamente en resguardo del citado derecho de defensa, resulta necesario que la imputación que da lugar a la sanción, haya sido previamente comunicada al servidor a efectos que pueda presentar sus descargos, conforme las exigencias del *"principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia"*, referido precedentemente. Sin embargo, se vulnera tal derecho cuando al momento de imponer la sanción se altera o varía algún elemento de la imputación inicialmente efectuada, sin conocimiento del servidor, es decir, sin que previamente se le haya dado la oportunidad de presentar sus descargos sobre tal variación.

30. En ese sentido, este Tribunal considera que se vulnera el *"principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia"* en materia sancionadora y, por ende, el derecho de defensa del servidor público, en los siguientes supuestos:

- i) Se inicia el procedimiento administrativo disciplinario atribuyéndose un hecho y se sanciona por otro distinto.
- ii) Se inicia el procedimiento administrativo disciplinario atribuyéndose un hecho y se sanciona añadiéndose a tal hecho otros que no fueron inicialmente imputados.
- iii) Se inicia el procedimiento administrativo disciplinario atribuyéndose una falta y se sanciona por otra falta distinta²⁵.
- iv) Se inicia el procedimiento administrativo disciplinario atribuyéndose una falta y se sanciona añadiéndose a tal falta otras que no fueron inicialmente imputadas.
- v) Se inicia el procedimiento administrativo disciplinario y se sanciona al servidor atribuyéndose una determinada falta, sin precisarse el hecho y la norma incumplida, es decir, no se precisa de forma clara y expresa todos los elementos de la imputación²⁶.

31. En todos los supuestos anteriormente mencionados, si no se comunica al servidor la variación de la imputación, ya sea en cuanto a los hechos o a las faltas, se afectará su derecho de defensa, al no haber tenido, previamente a la imposición de la sanción, la oportunidad de presentar sus argumentos de defensa. Consecuentemente, la afectación a tal derecho generará la nulidad de la sanción y del procedimiento administrativo disciplinario.

32. Respecto a la inalterabilidad de la imputación, los autores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales sostienen lo siguiente: *"En definitiva, cambios sorpresivos en la*

²⁴ Fundamentos 19 y 24 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC.

²⁵ Criterio señalado en el fundamento 31 de la Resolución N° 002631-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 13 de diciembre de 2018.

²⁶ Criterio señalado en los fundamentos 55, 58 y 59 de la Resolución N° 000746-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 23 de marzo de 2020.

calificación de los hechos, sin otorgar al infractor la posibilidad de pronunciarse sobre los mismos, deben ser rechazados por incompatibles con el derecho a la defensa (...)", agregan que "En consecuencia, por ejemplo, no pueden estimarse como compatibles con la Constitución, las hipótesis en las que añaden en la propuesta de sanción hechos diferentes de los contenidos en el acto de iniciación o pliego de cargos. Del mismo modo, no cabe incluir en la resolución sancionadora otros hechos ilícitos distintos a los contenidos en la propuesta de sanción²⁷".

33. Ahora bien, no obstante lo señalado precedentemente, considerando que la etapa de instrucción tiene por finalidad recabar elementos de convicción que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y permitan determinar la existencia de la responsabilidad administrativa disciplinaria que se atribuye al servidor, es probable que como resultado de tales indagaciones, puedan descubrirse nuevos hechos pasibles de imputación, hechos relacionados con la imputación inicialmente formulada o incluso pueda variar la calificación jurídica de la falta inicialmente imputada.

34. Tales circunstancias evidentemente podrían generar cierta variación o alteración en la imputación inicialmente efectuada, siendo necesario que ante tal circunstancia se comunique al servidor sobre dicha modificación de la imputación a efectos que pueda ejercer su derecho de defensa, exponiendo sus argumentos de descargos; sin embargo, si no se llegase a efectuar tal comunicación, como ya se indicó, la sanción y el procedimiento se encontrarían viciados.

35. Cabe precisar que, si bien este Tribunal considera que es posible que, luego de instaurado el procedimiento administrativo disciplinario, se detecte la comisión de nuevos hechos infractores, y los mismos puedan incorporarse en el procedimiento en trámite, no puede perderse de vista que existen situaciones en las que resulta más acorde al debido procedimiento la tramitación de otro procedimiento administrativo disciplinario o el reinicio del que se encontraba en trámite (atendiendo a reglas de competencia según la gravedad de la sanción, por ejemplo). En ese sentido, corresponde el siguiente tratamiento a los supuestos que, eventualmente, pudieran presentarse:

i) En cuanto a los hechos

a. En caso de descubrirse otro hecho relacionado con el hecho inicialmente imputado, y el mismo no agrave la sanción propuesta inicialmente, corresponderá que se comunique al servidor tal circunstancia ampliando los cargos imputados en la instauración a efectos que ejerza su derecho de defensa.

b. En caso de descubrirse otro hecho relacionado con el hecho inicialmente imputado, y el mismo agrave la sanción propuesta inicialmente, corresponderá que se declare la nulidad del acto de instauración del procedimiento administrativo disciplinario y se disponga el inicio de un nuevo procedimiento con la participación de las autoridades competentes.

c. En caso de descubrirse un nuevo hecho pasible de imputación, corresponderá que se inicie otro procedimiento administrativo disciplinario.

ii) En cuanto a las faltas

a. En caso de considerarse que se debe variar la calificación jurídica de la falta inicialmente imputada, sin que llegue a agravarse el tipo de sanción propuesto, corresponderá que se comunique al servidor la variación de la calificación jurídica de la falta, a efecto que ejerza su derecho de defensa.

b. En caso de considerarse que se debe variar la calificación jurídica de la falta inicialmente imputada y que también debe agravarse el tipo de sanción propuesto, corresponderá que se declare la nulidad del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario y vuelva a disponerse el inicio con la participación de las autoridades competentes.

36. Finalmente, debe tenerse en cuenta que los vicios de nulidad que se presentan en los procedimientos administrativos disciplinarios traen como consecuencia, además de la determinación de responsabilidades, retraso en el ejercicio de la potestad disciplinaria de las entidades, pues en muchos casos los procedimientos deben volver a iniciarse, lo que inevitablemente genera que transcurran los plazos y eventualmente opere la prescripción de dicha potestad; razón por la cual, se exhorta a las entidades a ejercer debida y oportunamente tal potestad, respetando el debido procedimiento.

III. DECISIÓN

1. La Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, por unanimidad, considera que las directrices contenidas en los numerales 22, 29, 30, 31, 35 y 36 del presente Acuerdo Plenario ameritan ser declaradas como precedente de observancia obligatoria para establecer la correlación entre la imputación realizada en la instauración del procedimiento administrativo disciplinario, o con posterioridad a ésta siempre que los servidores imputados hayan tenido oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y la sanción que finalmente se les imponga, como garantía del derecho de defensa de los servidores públicos dentro del citado procedimiento.

2. En atención a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil respecto a la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria;

ACORDÓ:

2.1 ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 22, 29, 30, 31, 35 y 36 de la presente resolución.

2.2 PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por los órganos competentes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

2.3 PUBLICAR el presente acuerdo de Sala Plena en el Diario Oficial "El Peruano" y en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe), de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil.

CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE
Presidente del Tribunal del Servicio Civil

LUGINO PILOTTO CARREÑO
Vocal Titular

RICARDO JAVIER HERRERA VASQUEZ
Vocal Titular

GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO
Vocal Titular

ROLANDO SALVATIERRA COMBINA
Vocal Titular

SANDRO ALBERTO NÚÑEZ PAZ
Vocal Alterno

OSCAR ENRIQUE GÓMEZ CASTRO
Vocal Alterno

²⁷ GÓMEZ TOMILLO, Manuel & SANZ RUBIALES, Íñigo. Derecho Administrativo Sancionador Parte General. Navarra: Editorial Thomson Reuters Aranzada, año 2013, p. 863 y 965.