



PERÚ

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

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

RESOLUCIÓN Nº 000952-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1266-2021-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : MANUEL DELFIN MARIN DIAZ
ENTIDAD : INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : EVALUACIÓN Y PROGRESIÓN EN LA CARRERA
 RECONOCIMIENTO DE AÑOS DE SERVICIOS

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de los actos administrativos contenidos en las Cartas Nºs 00094-2021-UP/IPD, del 25 de febrero de 2021, y 0051-2021-UP/IPD, del 7 de febrero de 2021, emitidas por la Unidad de Personal del Instituto Peruano del Deporte, por haberse transgredido el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 25 de junio de 2021

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución de la Oficina General de Administración Nº 061-2020-IPD/OGA, del 3 de julio de 2020, la Jefatura de la Oficina General de Administración del Instituto Peruano del Deporte, en adelante la Entidad, resolvió cesar por límite de edad al señor MANUEL DELFIN MARIN DIAZ, en adelante el impugnante, a partir del 11 de julio de 2020, y encargar a la Unidad de Personal de la Oficina General de Administración, efectuar la liquidación de los beneficios sociales.
2. Con Resolución de la Oficina General de Administración Nº 109-2020-IPD/OGA, del 10 de noviembre de 2020, la Jefatura de la Oficina General de Administración de la Entidad resolvió reconocer la liquidación de los beneficios sociales a favor del impugnante y otros. En el caso del impugnante, consideró un tiempo de servicios acumulado de 32 años, 8 meses y 11 días.
3. El 28 de enero de 2021, el impugnante solicitó a la Unidad de Personal de la Oficina de la Entidad, que se emita una nueva resolución en la que se apruebe el reconocimiento de tiempo de servicios que prestó antes de su reasignación a la Entidad, periodo comprendido entre el 1 de julio de 1975 al 31 de octubre de 1987, cuando se vinculó con el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INEI), al tiempo de servicios desde su incorporación definitiva (del 1 de noviembre de 1987 al 11 de julio de 2021).

Asimismo, solicitó el reintegro de las remuneraciones no consideradas en la liquidación de beneficios sociales, como consecuencia de la acumulación total de



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

servicios efectivos prestados a INEI, al haber acumulado más de 12 años efectivos prestados que no han sido considerados en la Resolución N° 109-2020-IPD/OGA, del 10 de noviembre de 2020, en la que se reconoció el pago de su liquidación por solo el periodo comprendido 1 de noviembre de 1987 al 11 de julio de 2021.

4. Con Carta N° 0051-2021-UP/IPD, del 7 de febrero de 2021, la Unidad de Personal de la Entidad, denegó la solicitud del impugnante al considerar que previamente emitió la Resolución de la Oficina General de Administración N° 061-2020-IPD/OGA, donde se precisó su tiempo de servicios.
5. El 11 de febrero de 2021, el impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Carta N° 0051-2021-UP/IPD, señalando principalmente que la Resolución N° 061-2020-IPD/IPD del 03 de julio de 2020 no tomó en cuenta la integridad del legajo para los efectos de considerar el computo real de desempeño en la administración pública, así como tampoco ha tomado en cuenta la Resolución N° 153/DE/87 en la que resolvió reasignar al impugnante a la entidad a partir del 1 de noviembre de 1987. En ese sentido, tras haber sido reasignado, el vínculo laboral no se ha extinguido y por tanto corresponde a la entidad reconocer el periodo laborado en el INEI en el cálculo de su liquidación.
6. A través de la Carta N° 00094-2021-UP/IPD, del 25 de febrero de 2021¹, la Entidad declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto, señalando que se ha reconocido mediante resolución administrativa el periodo laborado en la Entidad y que, con respecto al periodo laborado en el INEI, no corresponde reconocerlo, ya que esta debió de liquidar al impugnante al momento de producirse el desplazamiento a la entidad.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

7. No conforme con la decisión de la Entidad, el 10 de marzo de 2021, el impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 00094-2021-UP/IPD, del 25 de febrero de 2021, reiterando su solicitud de reconocimiento de años de servicios y la inclusión de los beneficios sociales generados en el periodo reclamado en su liquidación.
8. Con Oficio N° 00041-2021UP/IPD del 24 de marzo de 2021, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.
9. Mediante Oficios N°s 3111-2021-SERVIR/TSC y 3112-2021-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó al impugnante y a la Entidad respectivamente, la

¹ Notificada al impugnante el 25 de febrero de 2021.



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 del Perú: 200 años de Independencia”

admisión a trámite el recurso de apelación interpuesto por el impugnante por cumplir los requisitos de admisibilidad.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

10. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023², modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013³, 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.
11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁴, 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.

² **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

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

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

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

³ **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”.

⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

12. 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 90º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁵, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁶; 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”⁷, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016⁸.

⁵ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90º.- La suspensión y la destitución

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

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

⁶ **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”.

⁷ El 1 de julio de 2016.

⁸ **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



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

13. 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 Directivo⁹, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

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)

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

⁹Decreto Legislativo Nº 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 Nº 1450

“Artículo 16.- 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;
- Aprobar la política general de SERVIR;
- Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- 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;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- 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;
- Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de 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.”



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 del Perú: 200 años de Independencia”

14. 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.
15. 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 la procedencia del pago de beneficios sociales.

16. De la revisión de la solicitud y el recurso de apelación sometido a conocimiento, el apelante solicita que se incluya en su liquidación, los beneficios sociales generados como consecuencia de la acumulación total de servicios efectivos prestados al INEI, al haber acumulado más de 12 años efectivos prestados (del 1 de julio de 1975 de al 31 de octubre de 1987).
17. En este sentido, esta Sala considera que el presente extremo del recurso de apelación está referido a la materia de pago de remuneraciones, por los beneficios sociales que le corresponderían de acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente.
18. Al respecto, es preciso señalar que la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, se derogó la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones.
19. Asimismo, mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE¹⁰, se aprobó la “Directiva que establece el procedimiento que desarrolla la

¹⁰Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE – Directiva que establece el procedimiento que desarrolla la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que deroga la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de abril de 2013.

“Artículo 5º.- Procedimiento general de resolución de los recursos de apelación sobre pago de retribuciones

Las entidades públicas deberán establecer un procedimiento administrativo que les permita resolver los recursos de apelación presentados por los administrados en materia de pago de retribuciones. Las características del procedimiento se ajustarán a las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, y sus



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que deroga la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones”, disponiendo en su artículo 7° que la Secretaría Técnica del Tribunal tendrá a su cargo la devolución de los expedientes administrativo sobre la materia de pago de retribuciones pendientes de resolver.

20. En tal sentido, la pretensión del impugnante sobre el pago de beneficios sociales, al estar referida a la materia de pago de retribuciones, no es de competencia del Tribunal, por lo que debe declararse improcedente en este extremo el recurso de apelación.

Del régimen laboral aplicable

21. De la revisión del expediente se aprecia que el impugnante se encuentra bajo el régimen laboral público regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, por lo que son aplicables al presente caso, además de la norma señalada y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otra disposición en la cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

Sobre la reasignación en el régimen del Decreto Legislativo N° 276

22. En principio, conviene recordar que los actos de la administración pública se deben sujetar al principio de legalidad¹¹, y, por lo tanto, se les exige actuar con respeto a

modificatorias, así como en sus respectivos Reglamentos Internos de Trabajo o Directivas internas, según corresponda”.

“Artículo 6° Opciones de los recurrentes

Una vez vigente la presente Directiva, los recurrentes podrán optar por una de las siguientes posibilidades:

- Acogerse al silencio administrativo negativo por falta de pronunciamiento del TSC, y recurrir ante el Poder Judicial a través de la acción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 188.3 y 188.5 del artículo 188° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 3 del artículo 19° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Continuar el procedimiento sobre pago de retribuciones ante la Entidad de origen, para que dicha entidad se pronuncie en última y definitiva instancia conforme al procedimiento indicado en el artículo 5° de la presente Directiva.
- Dar por concluido el procedimiento administrativo sobre pago de retribuciones con la decisión de primera instancia. Para estos efectos, comunicará a la entidad de origen que se desiste del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 190° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.

¹¹**Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272 y por la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1311 que establece un plazo de sesenta (60) días para la entrada en vigencia de la citada modificatoria.**



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 del Perú: 200 años de Independencia”

la Constitución, la Ley y el Derecho. Ello implica que toda entidad pública está obligada a acatar las disposiciones legales que reconozca nuestro ordenamiento jurídico en su integridad, incluyendo aquellas disposiciones que se emitan dentro del ejercicio de su poder de dirección, y las facultades de independencia administrativa y funcional que se le otorgan, toda vez que las mismas constituyen normas de segundo grado pertenecientes a la cuarta categoría de nuestro ordenamiento jurídico, al establecer disposiciones dentro del rango jerárquico intrainstitucional, tal y como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC¹².

23. Por ello, para resolver la presente controversia, corresponde evaluar las distintas disposiciones legales sobre la materia, a efectos de determinar si la decisión de la Entidad se ajusta a derecho o no.
24. En cuanto al desplazamiento de los servidores públicos, los artículos 75° y 76° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

¹²Fundamento 61 de la sentencia emitida en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC:

“La pirámide jurídica nacional debe ser establecida en base a dos criterios rectores, a saber:

a) Las categorías

Son la expresión de un género normativo que ostenta una cualificación de su contenido y una condición preferente determinada por la Constitución o por sus normas reglamentarias.

Ellas provienen de una especie normativa; es decir, aluden a un conjunto de normas de contenido y valor semejante o análogo (leyes, decretos, resoluciones, etc.).

b) Los grados

Son los que exponen una jerarquía existente entre las normas pertenecientes a una misma categoría. Tal el caso de las resoluciones (en cuyo orden decreciente aparecen las resoluciones supremas, las resoluciones ministeriales, las resoluciones viceministeriales, etc.)

En nuestro ordenamiento existen las siguientes categorías normativas y sus subsecuentes grados:

(...)

Cuarta categoría

Las resoluciones.

1er. grado:

Las resoluciones ministeriales, las resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, etc.).

2do. y demás grados descendentes:

Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional

(...)”.



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 del Perú: 200 años de Independencia”

90-PCM¹³, establecen que el desplazamiento para desempeñar diferentes funciones dentro o fuera de su entidad se efectúa teniendo en consideración su formación, capacitación y experiencia, según su grupo y nivel de carrera, siendo las acciones administrativas de desplazamiento las siguientes: designación, rotación, reasignación, destaque, permuta, encargo, comisión de servicios y transferencia.

25. Así pues, en lo que concierne a la reasignación, el artículo 79º del citado Reglamento del Decreto Legislativo N° 276¹⁴ dispone que, ésta es la acción de desplazamiento que se utiliza a efectos de reubicar a un servidor de una entidad pública a otra, sin que cese en el servicio, y con conocimiento de la entidad de origen.
26. Evidentemente, para su procedencia, resultará necesario que la Entidad de origen y la destino, tengan el mismo régimen laboral, a efecto de poder considerar, además, la continuidad de los derechos adquiridos.

De las garantías del debido procedimiento y la debida motivación

27. 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.
28. 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

¹³Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM

“Artículo 75º.- El desplazamiento de un servidor para desempeñar diferentes funciones dentro o fuera de su entidad, debe efectuarse teniendo en consideración su formación, capacitación y experiencia, según su grupo y nivel de carrera.

Artículo 76º.- Las acciones administrativas para el desplazamiento de los servidores dentro de la Carrera Administrativa son: designación, rotación, reasignación, destaque, permuta, encargo, comisión de servicios y transferencia”.

¹⁴Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM

“Artículo 79º.- La reasignación consiste en el desplazamiento de un servidor, de una entidad pública a otra, sin cesar en el servicio y con conocimiento de la entidad de origen.

La reasignación procede en el mismo grupo ocupacional y nivel de carrera siempre que exista plaza vacante no cubierta en el correspondiente concurso de ascenso. La reasignación a un nivel inmediato superior de la carrera sólo procede mediante concurso de méritos para el ascenso, conforme a lo establecido en el presente reglamento”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

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)»¹⁵.

29. 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 ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”¹⁶. 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”¹⁷.
30. 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”¹⁸.
31. 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 otros¹⁹.
32. 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

¹⁵Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

¹⁶Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

¹⁷Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

¹⁸Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC.

¹⁹MORÓN 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.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

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 afecten²⁰.

33. Cabe agregar que, observamos que el TUO de la Ley N° 27444 reconoce como una garantía del debido procedimiento de los administrados **el derecho a obtener una decisión motivada**, lo que conocemos como el derecho a la debida motivación de las resoluciones. Esta, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, **constituye un requisito de validez del acto administrativo**²¹ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública²². De este modo, permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes²³.

²⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

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

²¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

²² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”.

²³ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 2192-2004-AA/TC.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

34. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha puntualizado, que: *“el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...) La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional”*²⁴. (El resaltado es nuestro)
35. Igualmente, dicho Tribunal ha precisado en torno a la motivación, que: *“La Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión. Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de un pronunciamiento expreso y detallado. En materia penal, el derecho en referencia garantiza que la decisión expresada en el fallo sea consecuencia de una deducción razonable de los hechos del caso, las pruebas aportadas y la valoración jurídica de ellas en la resolución de la controversia. En suma, garantiza que el razonamiento empleado guarde relación y sea proporcionado y congruente con el problema que al juez penal corresponde resolver”*²⁵. (El resaltado es nuestro)
36. De manera que las autoridades responsables de ejercer la potestad sancionadora del Estado están obligadas a justificar adecuadamente sus decisiones, de lo contrario incurrirán en responsabilidad administrativa. Esto implica que en sus pronunciamientos desarrollen cuál es el razonamiento en el que se basan para arribar a tal o cual conclusión, a fin de desaparecer cualquier atisbo de arbitrariedad en sus decisiones.
37. Como es lógico, un acto administrativo debidamente motivado permitirá a un administrado ejercer eficazmente su derecho cuestionar la decisión de la Administración si es que esta lo afecta.
38. Finalmente, debemos tener en cuenta que el máximo intérprete de la constitución estableció que *“no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido*

²⁴Fundamento 9 de la sentencia emitida en el expediente N° 0091-2005-PA/TC.

²⁵Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 1230-2002-HC/TC.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

*constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales*²⁶. De esta manera, precisó que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de resoluciones, se encuentra delimitado por los siguientes supuestos²⁷:

- a) Inexistencia de motivación o motivación aparente;
- b) Falta de motivación interna del razonamiento;
- c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas;
- d) La motivación insuficiente;
- e) La motivación sustancialmente incongruente; y,
- f) Motivaciones cualificadas

39. En virtud de la calificación antes descrita, el Tribunal Constitucional, sobre la inexistencia de motivación o motivación aparente, estableció lo siguiente:

*“a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico”*²⁸.

40. Congruente con este razonamiento, el numeral 5.4 del artículo 5º del TUO de la Ley N° 27444²⁹ establece que el contenido del acto administrativo deberá comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados. De esta manera, la administración debe pronunciarse no solo sobre lo planteado en la petición inicial, sino también sobre otros aspectos que surjan durante la tramitación del expediente³⁰. Asimismo, contraviene el ordenamiento que la instancia decisora

²⁶Ibidem.

²⁷Ibidem.

²⁸Literal a) del fundamento 7 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00728-2008-PHC/TC.

²⁹**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 5º.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.4. El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes”.

³⁰MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2011, p. 152



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

no se pronuncie sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento³¹.

Análisis del caso en concreto

41. Ahora bien, de la revisión de la Carta N° 0094-2021-UP/IPD, se aprecia que la Entidad resolvió la petición presentada por el impugnante señalando que, a través de la Resolución de la Oficina General de Administración N° 061-2020-IPD/OGA, del 10 de julio de 2020 y la Resolución de la Oficina General de Administración N° 109-2020-IPD/OGA, del 10 de noviembre de 2020, se le reconoció el tiempo de servicio por el periodo correspondiente del 1 de noviembre de 1987 hasta el día 10 de julio del 2020, que suman un total de 32 años, 8 meses y 11 días respectivamente; excluyendo el período comprendido del 1 de julio de 1975 hasta el 31 de octubre de 1987, por ser un período que le corresponde a otra entidad afeña al IPD; es decir, al INEI, quien al concluir sus servicios prestados debió haber liquidado los beneficios sociales, por tanto, no se puede acumular la compensación de tiempo de servicios que se generó en otra entidad del mismo régimen laboral para obtener beneficios económicos, sólo procede en el supuesto de la progresión profesional.
42. Así pues, la Entidad tuvo como base de su respuesta lo señalado en el Informe Técnico N° 295-2018-SERVIR/GPGSC, informe que tiene como punto central de discusión el reconocimiento de labores en caso de aquellos ceses que impliquen un cambio de régimen laboral.
43. No obstante, de la revisión de los actuados, advertimos que el impugnante habría sido desplazado del INEI a la Entidad mediante una reasignación llevada a cabo el 1 de noviembre de 1987, fecha en la que inició actividades en esta última. Ahora bien, es importante señalar que como hemos visto líneas arriba, la reasignación como figura jurídica de desplazamiento de personal implica una continuidad del vínculo laboral, lo que significa que el cambio de empleador no extinguió la relación laboral entre el estado y el servidor, por lo que, de acuerdo con ello, correspondería la acumulación del tiempo laborado en el INEI (1 de julio de 1975 al 31 de octubre de 1987).
44. Sin embargo, la Entidad no ha tomado en consideración lo expuesto y, por el contrario, **al resolver el caso materia de análisis, ha tratado al impugnante como si hubiese cesado cuando culminó su vínculo con el INEI, en lugar de la reasignación que se habría aplicado.**
45. De esta manera, la Entidad debió analizar si, al producirse una reasignación, correspondía reconocer la acumulación del tiempo de servicios prestado al INEI,

³¹Ibidem.



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 del Perú: 200 años de Independencia”

conforme lo señala el artículo 79º del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, y a partir de ahí, verificar el periodo a acumular, tomando en consideración las reglas vigentes a la oportunidad que se produjo la reasignación.

46. Por tanto, advertimos que en los actos administrativos contenidos en las Cartas N°s 00094-2021-UP/IPD y 0051-2021-UP/IPD, la Entidad ha incurrido en una motivación aparente, toda vez que ha desarrollado argumentos que, a simple vista, parecieran sustentar su decisión, pero que no cuentan con sustento fáctico ni jurídico, tras considerar que el impugnante cesó del INEI, omitiendo dar cuenta de la reasignación que se habría producido y sus efectos jurídicos.
47. En esa línea, los citados actos administrativos han incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley N° 27444³².

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 los actos administrativos contenidos en las Cartas N°s 00094-2021-UP/IPD, del 25 de febrero de 2021, y 0051-2021-UP/IPD, del 7 de febrero de 2021, emitidas por la Unidad de Personal del INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, por haberse transgredido el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Disponer que se retrotraiga el procedimiento al momento de emisión del acto administrativo contenido en la Carta N° 0051-2021-UP/IPD, y que el INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE subsane 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 MANUEL DELFIN MARIN DIAZ y a la INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

³²Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

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

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



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 del Perú: 200 años de Independencia”

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

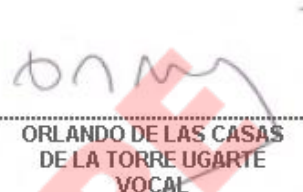
Regístrese, comuníquese y publíquese.



CESAR EFRAIN
ABANTO REVILLA
VOCAL



ROLANDO
SALVATIERRA COMBINA
PRESIDENTE



ORLANDO DE LAS CASAS
DE LA TORRE UGARTE
VOCAL

L17/P6