



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

2019-E01-022890

Jesús María, 01 de abril de 2019

## RESOLUCIÓN N° 00093-2019-OEFA/OAD

### VISTOS:

El Expediente N° 073-2017-OEFA-SPAD y el escrito N° 003-2019-PIRV del 6 de marzo de 2019, mediante el cual la señora Pamela Ivette Ramírez Velásquez (en adelante, **la señora Ramírez**) interpone recurso de apelación contra la Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH del 15 de febrero de 2019, por el cual se le impuso la sanción disciplinaria de amonestación escrita; y,

### CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH del 15 de febrero de 2019<sup>1</sup>, emitida por la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, en su calidad de Órgano Sancionador, resolvió imponer la sanción de amonestación escrita en contra de la señora Ramírez, al haberse acreditado que, en su condición de Jefa encargada de la Oficina de Administración actuó de manera negligente en el ejercicio de sus funciones, puesto que no tomó las acciones necesarias para implementar las recomendaciones y conclusiones contenidas en los Informes números 001 y 002-2015-JCL, donde se advirtió posibles casos de fraccionamiento indebido en las contrataciones de los servicios de análisis de laboratorio y alquiler de vehículos para el OEFA durante el año 2014.

En ese sentido, incumplió las funciones inherentes a su cargo previstas en el literal a) del artículo 30° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, vigente al momento de los hechos (en adelante, **el ROF del OEFA**)<sup>2</sup>; así también, lo dispuesto en el literal b) del numeral 17.3 de la Directiva N° 003-2014-OEFA/SG, aprobada por Resolución de Secretaría General N° 052-2014-OEFA/SG del 29 de agosto de 2014, modificada por Resoluciones de Secretaría General números 077-2014-OEFA/SG, 029-2016-OEFA/SG y 012-2017-OEFA/SG (en adelante, **la Directiva N° 003-2014-OEFA/SG**)<sup>3</sup>; constituyendo falta administrativa conforme a lo establecido en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, **la Ley del Servicio Civil**)<sup>4</sup>.



<sup>1</sup> Notificada a la señora Ramírez el 19 de febrero de 2019

<sup>2</sup> Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM "Artículo 30° Funciones de la Oficina de Administración programar, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar el cumplimiento de las actividades relacionadas con los sistemas de recursos humanos, contabilidad, tesorería y logística en concordancia con las normas técnicas y legales vigentes". (...)

<sup>3</sup> Directiva N° 003-2014-OEFA/SG, aprobada por Resolución de Secretaría General N° 052-2014-OEFA/SG del 29 de agosto de 2014, modificada por Resoluciones de Secretaría General números 077-2014-OEFA/SG, 029-2016-OEFA/SG y 012-2017-OEFA/SG "XXVII. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS COLABORADORES CAS" (...)  
17.3 Son obligaciones de los colaboradores sujetos al RECAS los siguientes enunciados que consignan algunas de las principales reglas de comportamiento, adicionales a las indicadas en sus respectivos contratos: (...)  
b) Prestar servicios de forma puntual, diligente y cuando sean requeridos por necesidad del servicio. (...)"

<sup>4</sup> Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil "Artículo 85°. - Faltas de carácter disciplinario Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo: (...)  
d) La negligencia en el desempeño de las funciones.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

2. Con Escrito N° 003-2019-PIRV del 6 de marzo de 2019, la señora Ramirez interpuso recurso de apelación contra la referida resolución con la finalidad que se revoque la misma señalando lo siguiente:
- (i) Se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento puesto que no se le permitió realizar su informe oral.
  - (ii) Se habría vulnerado su derecho de presunción de licitud al no existir prueba que acredite que como Jefa encargada de la Oficina de Administración no tomó las acciones contenidas en los Informes números 001 y 002-2015-JCL.
  - (iii) Se habría vulnerado el principio de razonabilidad al momento de proponer e imponer la sanción administrativa.
  - (iv) Se habría vulnerado el principio de causalidad al momento de imponer la sanción administrativa.
  - (v) No existiría infracción imputable, toda vez que las contrataciones directas del servicio de análisis de laboratorio y por las particularidades del mercado, motivaron que la contratación del servicio sea de esa manera.
  - (vi) No existe una debida motivación del acto de sanción al no haberse evaluado sus descargos.
  - (vii) El procedimiento administrativo disciplinario habría prescrito.

### ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN

3. De acuerdo a lo previsto en el numeral 217.2 del artículo 217° y el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>5</sup> establecen que son impugnables, entre otros, los actos definitivos que ponen fin a la instancia, mediante los recursos administrativos de reconsideración y apelación.



4. Dentro de dicho marco, de acuerdo con lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG<sup>6</sup>, en concordancia con el artículo 117° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2013-PCM<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento General**) se desprende que el servidor



(...)"

<sup>5</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS  
"Artículo 217°.- Facultad de contradicción

(...)

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

(...)

<sup>6</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

<sup>7</sup> Reglamento General de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM  
"Artículo 117.- Recursos administrativos

El servidor civil podrá interponer recurso de reconsideración o de apelación contra el acto administrativo que pone fin al procedimiento disciplinario de primera instancia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de su notificación y debe resolverse en el plazo de treinta (30) días hábiles. La segunda instancia se encuentra a cargo del Tribunal del Servicio Civil y



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

civil podrá interponer recurso de apelación contra el acto administrativo que pone fin al procedimiento disciplinario de primera instancia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de su notificación.

5. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119° del Reglamento General<sup>8</sup> el cual establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental. Se dirige a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna quien eleva lo actuado al superior jerárquico para que resuelva.

Respecto de la oportunidad para emitir pronunciamiento

6. Conforme se advierte de los antecedentes de la presente Resolución, la señora Ramírez impugnó la Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH señalando la vulneración de diversos principios administrativos, además, que le habría impuesto la sanción disciplinaria de amonestación escrita cuando el procedimiento administrativo disciplinario habría prescrito.
7. En ese sentido, atendiendo a que la prescripción es entendida como la liberación de la carga de soportar una sanción disciplinaria, o incluso ser sometido a un procedimiento administrativo disciplinario, ello por el imperio del transcurso del tiempo; en tal sentido, limita la potestad punitiva del Estado, puesto que tiene como efecto que la autoridad administrativa deje de tener competencia para perseguir y sancionar al servidor civil, corresponde en primer orden, determinar si la sanción disciplinaria impuesta en contra de la señora Ramírez ha sido impuesta dentro del plazo que la Entidad tenía para hacerlo.
8. Ahora bien, el artículo 94° de la Ley del Servicio Civil establece que la competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la Oficina de Recursos Humanos de la entidad, o la que haga sus veces, además que, entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento no puede transcurrir más de un (1) año<sup>9</sup>.



Por su parte, el numeral 10.2 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE y modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE (en adelante, **la Directiva del Régimen Disciplinario**) establece que la prescripción del

comprende la resolución de los recursos de apelación, lo que pone término al procedimiento sancionador en la vía administrativa. Los recursos de apelación contra las resoluciones que imponen sanción son resueltos por el Tribunal dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de haber declarado que el expediente está listo para resolver. La interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo por lo dispuesto en el artículo anterior."

<sup>8</sup> Reglamento General de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040- 2014-PCM

"Artículo 119.- Recursos de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental. Se dirige a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna quien eleva lo actuado al superior jerárquico para que resuelva o para su remisión al Tribunal del Servicio Civil, según corresponda. La apelación no tiene efecto suspensivo."

<sup>9</sup> Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

"Artículo 94°.- Prescripción

La competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos, o de la que haga sus veces.

La autoridad administrativa resuelve en un plazo de treinta (30) días hábiles. Si la complejidad del procedimiento ameritase un mayor plazo, la autoridad administrativa debe motivar debidamente la dilación. En todo caso, entre el inicio del procedimiento administrativo y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor de un (1) año. (...)"



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

procedimiento administrativo disciplinario, entre la notificación de la resolución o el acto de inicio y la notificación que impone la sanción o determina el archivamiento del procedimiento no debe transcurrir más de un (1) año calendario.

10. Ante dichas contradicciones normativas, mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC del 27 de noviembre de 2016, el Tribunal de Servicio Civil emitió los precedentes administrativos de observancia obligatoria para determinar la correcta aplicación de las normas que regulan la prescripción de la potestad disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057 y su reglamento estableciendo lo siguiente:

*“43. Por lo tanto, este Tribunal considera que una vez iniciado el procedimiento administrativo disciplinario el plazo prescriptorio de un (1) año debe computarse conforme lo ha establecido expresamente la Ley, esto es, hasta la emisión de la resolución que resuelve imponer la sanción o archivar el procedimiento.”*

11. En el presente caso, se advierte que mediante Resolución de Gerencia General N° 10-2018-OEFA/GEG notificada el 15 de febrero de 2018, se instauró procedimiento administrativo disciplinario en contra de la señora Ramírez; posteriormente, con Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH **emitida** el 15 de febrero de 2019 se impuso la sanción de amonestación escrita en su contra; en tal sentido, se desprende que entre la notificación del acto de instauración y la emisión del acto con el que concluye el procedimiento disciplinario, no ha superado el año que se refiere el artículo 94° de la Ley del Servicio Civil y la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, debiendo desestimarse en este extremo el recurso de apelación de la señora Ramírez.

*Respecto que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento puesto que no se le permitió realizar su informe oral*

12. En el procedimiento administrativo disciplinario se ha previsto la realización de un informe oral conforme a lo dispuesto por el artículo 112° del Reglamento General. Asimismo, la Directiva del Régimen Disciplinario, señala respecto al informe oral lo siguiente:

*“17.1 Informe Oral*

*Una vez que el Órgano Sancionador recibe el informe del órgano instructor, el primero comunica tal hecho al servidor o ex servidor civil en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, a efectos de que este pueda -de considerarlo necesario- solicitar un informe oral ante el órgano sancionador. La solicitud de informe oral debe ser presentada dentro del plazo de tres (3) días hábiles de notificado el servidor o ex servidor civil.*

*El órgano sancionador atiende el pedido señalando lugar, fecha y hora, de conformidad con lo establecido en el artículo 112° del Reglamento, debiendo tener en cuenta que el plazo para emitir pronunciamiento sobre la comisión de la falta es de diez (10) días hábiles, prorrogables por igual período de tiempo, debidamente sustentado.*

*En el procedimiento de la sanción de amonestación escrita, la solicitud para informe oral se presenta con el escrito de descargos. El informe oral se realiza luego de la presentación de los descargos en un plazo de tres (03) días hábiles. Luego de ello, el jefe inmediato emite el informe final dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, prorrogables por igual período de tiempo, debidamente sustentado. El jefe inmediato remite el informe final al Jefe de Recursos Humanos para la oficialización de la sanción a lo que corresponda.*

13. Por su parte, el numeral 2° del artículo 248° del TUO de La LPAG<sup>10</sup> establece que la potestad sancionadora del Estado está regida adicionalmente, entre otros principios

<sup>10</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas

(...)”.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

especiales, por el principio de debido procedimiento, por el cual *“no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructiva y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.”*

14. Ahora, el principio de debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>11</sup>, señala que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho; así también, el derecho a solicitar el uso de la palabra cuando corresponda.
15. Sobre el particular, MORON URBINA ha señalado que, *“(...) el derecho al debido procedimiento 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 en sede administrativa de los derechos concebidos originariamente en la sede de los procesos jurisdiccionales.”*
16. Asimismo, MORON URBINA señala *“(...) el Tribunal Constitucional ha establecido que “(…) el debido proceso administrativo supone en toda circunstancia el respeto por parte de la administración pública de todos aquellos principios y derechos normalmente invocados en el ámbito de la jurisdicción común y especializada a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado (verbigracia: jurisdicción predeterminada por ley, derecho de defensa, pluralidad de instancias, cosa juzgada, etc) (...)”*
17. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha resuelto en la sentencia recaída en el Exp. 01147-2012-PA/TC respecto al derecho de defensa y el ejercicio del derecho a informe oral, lo siguiente:

16. *“( ... ) este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.2 0582-2006-PA/TC; Exp. N° 5175-2007- HC/TC, entre otros).”*

(...)

18. *Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del*



<sup>11</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante 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.

(...)



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

*derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente."*

18. En el mismo sentido ha resuelto el Tribunal del Servicio Civil en su Resolución N° 02115-2016-SERVIR/TSC-Primera Sala, al señalar lo siguiente:

*"83. En ese sentido, el hecho de no conceder informe oral no constituye una vulneración de este derecho constitucional per se, toda vez que no significa un impedimento para el ejercicio de derecho de defensa del impugnante, puesto que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su recurso impugnativo, y asimismo, presentar oportunamente sus descargos al inicio del presente procedimiento administrativo. En consecuencia, se advierte que la no realización del informe oral no generó una vulneración al debido procedimiento y el derecho de defensa del impugnante (...)"*

19. Así también, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil se ha pronunciado en el Informe Técnico N° 111-2017-SERVIR/GPGSC, donde concluye lo siguiente:

*"De acuerdo al principio del debido procedimiento recogido en la Ley N° 27444, la solicitud de uso de la palabra (denominado informe oral en el PAD), cuando corresponda, es parte del ejercicio del derecho de defensa. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el no realizar el informe oral en un proceso eminentemente documental, como lo es el procedimiento sancionador disciplinario de la Ley del Servicio Civil, no vulnera el derecho al debido procedimiento porque se pueden presentar alegatos de defensa denominados en el procedimiento como descargos."*

20. De lo antes referido se advierte que, tanto el Tribunal Constitucional, Tribunal del Servicio Civil como última instancia administrativa y el Órgano Rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, han establecido que el no realizar el informe oral en un proceso eminentemente documental –como es el disciplinario– no vulnera el derecho al debido procedimiento, porque se pueden presentar alegatos escritos en cualquier momento del procedimiento; como se ha realizado en el presente procedimiento, donde la señora Ramírez presentó sus descargos el 28 de febrero de 2018 y posteriormente sus descargos complementarios o alegatos el 8 de marzo de 2018; razón por la cual, debe desestimarse el argumento expuesto por la señora Ramírez.

*Se habría vulnerado su derecho de presunción de licitud al no existir prueba que acredite que como Jefa encargada de la Oficina de Administración no tomó las acciones contenidas en los Informes números 001 y 002-2015-JCL.*

21. El principio de presunción de licitud se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú<sup>12</sup>, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

<sup>12</sup>

Constitución Política del Perú

"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

22. En el presente caso, se advierte que la resolución impugnada ha desarrollado los elementos que han desvirtuado el principio de presunción de veracidad, donde no se ha basado en indicios, inferencias, sospechas o simples declaraciones.
23. En el presente caso, el Órgano Sancionador ha desarrollado –de acuerdo a los Términos de Referencia– la contratación del señor Jordan Giusseppe Carbonell Lovon (en adelante, **el señor Carbonell**), el cual tenía un fin específico que era el analizar las contrataciones directas de los servicios de análisis de laboratorio y alquiler de camionetas durante el año 2014, en las cuales se había incurrido en fraccionamientos indebidos, con la finalidad de proponer acciones a la Oficina de Administración –área usuaria– para evitar dichos fraccionamientos durante el año 2015.
24. Es así que, con Informes números 001 y 002-2015-JCL, el señor Carbonell, luego de realizar el análisis de las contrataciones de los servicios de análisis de laboratorio y alquiler de camionetas durante el año 2014, recomendó lo siguiente:

*Informe N° 001-2015-JCL*

**8. RECOMENDACIONES**

(...)

f) *Durante el 2015 para evitar el fraccionamiento, se recomienda establecer acciones que tengan que ver con mayor control en las contrataciones a realizarse de manera directa, buscando agrupar en lo posible las necesidades o realizando contrataciones directas por parámetro a analizar, en lo que demore contratar mediante el proceso de selección la totalidad del servicio.*

(...)

*Informe N° 002-2015-JCL*

**5. RECOMENDACIONES**

a) *Al existir prohibición normativa para realizar las contrataciones de manera fraccionada, se debe priorizar la contratación del servicio mediante un proceso de selección y bajo las exigencias de la norma de contrataciones.*

(...)

c) *Durante el presente año (2015) se debe evitar fraccionar de manera indebida, teniendo en consideración la realización de procesos de selección o contrataciones directas que agrupen las zonas más concurridas, hasta lograr contratar mediante un proceso de selección principal el servicio anualizado”*



25. Conforme se advierte del numeral anterior, el señor Carbonell dentro de los productos entregados a la Entidad como parte de la prestación de servicios contratada **realizó las recomendaciones necesarias para que la Jefa de la Oficina de Administración, de acuerdo a sus funciones previstas en el artículo 30° del ROF del OEFA** –vigente al momento de los hechos– **cumpla con implementarlas**, con la finalidad que, las contrataciones por los servicios de análisis de laboratorio y alquiler de camionetas se realicen de acuerdo a la normativa de contrataciones del estado.
26. Sin embargo, la señora Ramírez, como Jefa encargada de la Oficina de Administración, lejos de dictar las directivas o disposiciones internas al Área de Logística respecto de las recomendaciones realizadas por el señor Carbonell; únicamente derivó el referido informe adjuntado el Informe de Conformidad para realizar el pago por el servicio contratado, conforme se advierte de las siguientes imágenes:





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Imagen N° 01

Imagen N° 02

**INFORME DE CONFORMIDAD**

Consignar lo siguiente, cuando se trate de procesos de selección:  
"SEGÚN ART. 176° DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO".

Por el presente, se da la conformidad a la prestación brindada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, de acuerdo a las condiciones contratadas, según el siguiente detalle:

<b>DATOS DEL CONTRATISTA/PROVEEDOR</b>	JORDAN GIUSSEPPE CARBONELL LOVÓN
RUC	1047553044
Proceso de Selección o Contratación Directa	CONTRATACION DIRECTA
Objeto	SERVICIO DE ANALISIS DE LAS CONTRATACIONES DIRECTAS REALIZADAS DURANTE EL 2014 DE LOS SERVICIOS DE ANALISIS DE MUESTRAS DE LABORATORIO Y ALQUILER DE VEHICULOS PARA EL OEFA.
N° de Orden de Compra/Servicio N° de contrato	132-2014
Monto S/.	4,500.00
Plazo de Entrega/Ejecución del servicio	20 DIAS
Número de Servicio o Periodo:	190
Área Usuaria	LOGISTICA
Verificación de la prestación:	Conforme <input checked="" type="checkbox"/> No conforme _____
Cantidad	Conforme <input checked="" type="checkbox"/> No conforme _____
Plazo de entrega	Cumplió <input checked="" type="checkbox"/> No cumplió _____
Días de retraso (según corresponda)	NO (días)
Conformidad de recepción	Conforme <input checked="" type="checkbox"/> No conforme _____
Observaciones	

Firma Área Técnica: *[Firma]* Firma Jefe de Oficina/Director: *[Firma]*

Nota: La recepción y conformidad no enerva el derecho de la entidad a efectuar reclamos posteriores por defectos o vicios ocultos.

Pag: 1 de 1

**COMPROBANTE DE PAGO**

00280 SAF 00000079

N°	DIA	MESES	AÑO
2701	18	02	2015

FORMA: CARBONELL LOVON, JORDAN GIUSSEPPE  
RUC: 1047553044

N° CUATRO MIL CINCUENTA Y OCHO NUEVEVOS SOLES

**CONCEPTO**

PORTE QUE SE EMITE POR LA SERVICIO DE ARTO LOGISTICO PARA EL ACUERDO A OS 132 Y CORRESPONDIENTE AL ÍTEM ENTREGABLE REF.: FORME DE INFORMACIÓN OTORGADA POR OF. DE ADMINISTRACIÓN, SU EMISIÓN Y EJECUCIÓN DE 4TA CATEGORÍA SUJETA.

CLASIFICADOR DE GASTO	ESTADÍSTICA OBJETO DEL GASTO	
	PARCIAL	REPORTE TOTAL
23.2.7.11.01	4,500.00	
<b>TOTAL</b>		4,500.00

TOTAL DEDUCCIONES: 0.00  
LÍQUIDO A PAGAR: 4,500.00

CONTABILIDAD PATRIMONIAL		RETENCIONES Y/O DEDUCCIONES		REPORTE
DEBE	HABER			
CUENTA	IMPORTE	CUENTA	IMPORTE	

PARA EL USO DEL TESORERO O CAJERO

FECHA: *[Firma]* RECIBO POR: *[Firma]* CONFORME: *[Firma]*

Y S A D O N

JEFE DE LA OFICINA DE TESORERÍA

CONTROL INTERNO: *[Firma]* JEFE DE LA OFICINA DE CONTABILIDAD

RECIBO CONFORME: *[Firma]*

TOTAL RETENCIONES: 0.00

FORMA DE PAGO: *[Firma]* AUTORIZACIÓN: *[Firma]*

AÑO: 2015  
BANCO: 001 BANCO DE LA NACIÓN  
C/C: 001

27. En ese sentido, se advierte que el Órgano Sancionador ha desvirtuado el principio de presunción de licitud, al haberse acreditado que la señora Ramírez ha actuado de manera negligente en el ejercicio de sus funciones, puesto que, no dispuso las acciones necesarias para implementar las recomendaciones contenidas en los Informes números 001 y 002-2015-JCL donde se advirtió posibles caso de fraccionamiento indebido en las contrataciones de los servicios de análisis de laboratorio y alquiler de camionetas durante el año 2014; debiendo desestimarse en este extremo su recurso de apelación.

Se habría vulnerado el principio de razonabilidad al momento de proponer e imponer la sanción administrativa.

28. La señora Ramírez ha señalado que la sanción propuesta por el Órgano Instructor vulnera el principio de razonabilidad al no haberse establecido los criterios en los cuales se fundamenta para proponer la sanción de un (1) día sin goce de remuneraciones.

29. Sobre el particular, se debe señalar que el principio de razonabilidad y proporcionalidad se encuentra reconocido de manera expresa en el último párrafo del artículo 200° de la Constitución Política del Perú.

30. Al respecto, sobre la aplicación del principio de razonabilidad, MORON URBINA refiere (...) Respecto a la aplicación del principio de razonabilidad en los procedimientos sancionadores el Tribunal Constitucional ha manifestado claramente que estamos frente a un principio "consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3 y 43, y plasmado en el artículo 200, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

proporcionalidad, no será razonable. En ese sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad (...)<sup>13</sup>.

- 31. De modo que, el principio de razonabilidad y proporcionalidad constituye un límite a la potestad sancionadora del Estado, que garantiza que la medida disciplinaria impuesta guarde correspondencia con los hechos. Lo que implica que la Entidad, luego que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada, deba elegir la sanción a imponer valorando los elementos previstos en el Artículo 87° de la Ley del Servicio Civil<sup>14</sup>.
- 32. En el presente caso, se advierte que el Órgano Sancionador luego de haber acreditado que la señora Ramírez cometió la falta disciplinaria prevista en el literal d) del artículo 85°, ha evaluado la sanción a imponer, es así que, considerando que la señora Ramírez ejerció el cargo de Jefa encargada de la Oficina de Administración del 4 de febrero al 1 de marzo de 2015 y que recibió los Informes números 001 y 002-2018-JCL el 16 de febrero de 2015 –nueve (9) días hábiles antes que termine su encargatura– conforme se grafica en el siguiente cuadro, procedió a variar la sanción propuesta por el Órgano Instructor, imponiendo una sanción menor a la propuesta:

Cuadro N° 02

04.02.2015	16.02.2015	01.03.2015
Inicio de su encargatura como Jefa de la Oficina de Administración	Se recepcionó el entregable del señor Carbonell	Culminó su encargatura como Jefa de la Oficina de Administración Operó
9 días hábiles		

Fuente: Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH

- 33. En ese sentido, se advierte que la Resolución impugnada ha desarrollado los criterios en los cuales se ha sustentado la imposición de la sanción disciplinaria, la cual se ajusta a la gravedad de la falta cometida, respetando así el principio de razonabilidad y proporcionalidad, debiendo desestimarse el argumento expuesto por la señora Ramírez.



<sup>13</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444". Gaceta Jurídica, noviembre 2017, pp. 399 (TOMO II)

<sup>14</sup> Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil  
"Artículo 87. Determinación de la sanción a las faltas  
La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes:

- a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.
- b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.
- c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.
- d) Las circunstancias en que se comete la infracción.
- e) La concurrencia de varias faltas.
- f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.
- g) La reincidencia en la comisión de la falta.
- h) La continuidad en la comisión de la falta.
- i) El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso.

Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

La destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública. El servidor civil que se encuentre en este supuesto, no puede reingresar a prestar servicios a favor del Estado por un plazo de cinco (5) años, contados a partir de que la resolución administrativa que causa estado es eficaz.

Si un servidor civil es declarado responsable de un delito doloso, mediante sentencia que cause estado, o que haya quedado consentida, o ejecutoriada, culmina su relación con la entidad.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Se habría vulnerado el principio de causalidad al momento de imponer la sanción administrativa

34. El principio de Causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>15</sup>, establece que la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
35. Sobre el particular, la norma exige la personalidad de las sanciones, la cual es entendida como "(...) que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (por ejemplo, la responsabilidad de un subordinado, o imputar responsabilidad a un integrante del cuerpo colectivo que no votó o salvó su voto) o por las denominadas responsabilidades en cascada aplicable a todos quienes participan en un proceso decisional. Por ello, en principio, la Administración Pública no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por hechos propios."<sup>16</sup>.
36. Ahora bien, la Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH señaló que la señora Ramírez en su condición de Jefa encargada de la Oficina de Administración cumplió de manera negligente su función prevista en el literal a) del artículo 30° el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, el cual señalaba que el Jefe de la Oficina de Administración, tiene como función –entre otras– “programar, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar el cumplimiento de las actividades relacionadas con los sistemas de recursos humanos, contabilidad, tesorería y logística en concordancia con las normas técnicas y legales vigentes”.
37. Ahora bien, dentro del procedimiento administrativo disciplinario, se ha determinado que los Informes números 001 y 002-2015-JCL emitidos por el señor Carbonell fueron remitidos por la señora Ramírez en su condición de Jefa encargada de la Oficina de Administración a la Unidad de Logística **únicamente para realizar el pago, sin que se haya adoptado la implementación de las recomendaciones contenidas los referidos documentos y como lo establecía sus funciones contenidas en el ROF del OEFA**. En ese sentido, no existe una vulneración al principio de causalidad, debiendo desestimarse el recurso de apelación en este extremo.

No existiría infracción imputable, toda vez que las contrataciones directas del servicio de análisis de laboratorio y por las particularidades del mercado, motivaron que la contratación del servicio sea de esa manera

38. La señora Ramírez refiere en su recurso de apelación que no ha cometido la falta por la cual se la sancionó argumentando que: “la problemática relacionada a la contratación del servicio de análisis de laboratorio y las propias características particulares del mercado que brinda ese servicio, motivaron que la contratación del servicio sea realizada de esa manera”.
39. Sin embargo, según se advierte de los documentos que forman parte del expediente administrativo a la señora Ramírez se la sancionó puesto que en su condición de Jefa encargada de la Oficina de Administración no adoptó las acciones necesarias para implementar las recomendaciones y conclusiones contenidas en los Informes

<sup>15</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

(...)

<sup>16</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444”. Gaceta Jurídica, noviembre 2017, pp. 436 (TOMO II)





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

números 001 y 002-2015-JCL, donde se advirtió posibles casos de fraccionamiento indebido, hecho que se configura como falta disciplinaria prevista en el literal d) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, imponiéndosele la sanción de amonestación escrita.

40. En ese sentido, el hecho infractor por el cual fue sancionada la señora Ramírez, no se circunscribe en las contrataciones directas o fraccionamiento indebidos realizadas durante el año 2014, sino, por no haber adoptado las recomendaciones contenidas en los Informes números 001 y 002-2015-JCL emitidos por el señor Carbonell y por los cuales la Entidad pagó una contraprestación económica.
41. En consecuencia, en el presente caso tanto la Resolución que instauró el procedimiento administrativo disciplinario; como la que sancionó a la señora Ramírez, han establecido de manera clara el hecho infractor imputado y la falta cometida, razón por la cual corresponde desestimar en este extremo el recurso de apelación.

No existe una debida motivación del acto de sanción al no haberse evaluado sus descargos.

42. La señora Ramírez ha señalado que la resolución que impuso la sanción disciplinaria no se encuentra debidamente motivada, vulnerándose así su derecho a un debido procedimiento.
43. En ese sentido, el artículo 6° de la TUO de la LPAG<sup>17</sup> señala que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
44. Al respecto, se puede observar que, en el presente caso, analizados los hechos y realizada la revisión de la documentación que obra en el expediente administrativo conforme a lo señalado en la presente Resolución, el Órgano Sancionador ha cumplido con acreditar la comisión de la infracción imputada a la impugnante, con lo cual cumple con la debida motivación.
45. Asimismo, corresponde señalar que, a lo largo del presente procedimiento, la impugnante hizo ejercicio de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, vale decir, que en el presente caso al administrado se le garantizó su derecho a exponer sus argumentos de defensa, a ofrecer sus medios probatorios y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Vale acotar, que en el presente procedimiento se cumplió con notificar los hechos imputados y se le otorgó el plazo de ley para que presente sus descargos, cumpliendo con el principio de debido procedimiento, de legalidad y derecho de defensa.



Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única".



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

OAD: Oficina de  
Administración

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

46. Finalmente, no existiendo otro extremo que haya sido expuesto el recurso de apelación, y habiéndose desvirtuado los argumentos presentados por la impugnante, esta Oficina de Administración como superior jerárquico de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos considera que debe declararse infundado el recurso de apelación interpuesto por la señora Ramírez.

**SE RESUELVE:**

Sobre la base de los fundamentos expuestos, se concluye que:

**PRIMERO.** - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la señora Pamela Ivette Ramírez Velásquez contra la Resolución N° 00007-2019-OEFA/OAD-URH del 15 de febrero de 2019, emitido por la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** – **NOTIFICAR** la presente resolución a la señora Pamela Ivette Ramírez Velásquez, para los fines pertinentes.

**TERCERO.** – **DISPONER** la publicación de la presente Resolución en el Portal de Transparencia Estándar y en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ([www.oefa.gob.pe](http://www.oefa.gob.pe)).

**Regístrese y comuníquese.**

**Silvia Nelly Chumbe Abreu**

Jefa de la Oficina de Administración  
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

