

319715
192347



GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO

Resolución Directoral N° 481 2017-GR/GR-GG-ORADM-ORH.

Ayacucho, 07 AGO 2017

VISTO:

El Expediente N° 192347; Informe N° 78-2017-GR/GR-GG/ORADM-ORH con Decreto N° 11144-2017-GR/GR-GG/ORADM-ORH; Resolución Directoral Regional N° 317-2017-GR/GR-GG-ORADM-ORH, sobre recurso de apelación en treinta y seis (36) folios; y

CONSIDERANDO:

Que, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, Capítulo XIV Título IV de la Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional sobre descentralización y el artículo 2° de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias; los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo para su administración económica y financiera un Pliego Presupuestal;

Que, mediante el expediente citado en la parte expositiva de la presente resolución, el servidor ALFONSO DELGADO HUAMAN, interpone recurso impugnativo de apelación contra la Resolución Directoral Regional N° 317-2017-GR/GR-GG-ORADM-ORH, con el cual se resuelve imponer la sanción disciplinaria de AMONESTACION ESCRITA, por su actuación de chofer II, Plaza N° 210 – de la Sub Gerencia de Obra de la Sede del Gobierno Regional de Ayacucho.

Que, de acuerdo al Informe N° 78-2017-GR/GR-GG/ORADM-ORH de fecha 01 de Agosto del 2017, la Oficina de Recursos Humanos de la Sede del Gobierno Regional de Ayacucho, se pronuncia en el sentido de declarar fundado la petición efectuada por el impugnante, en concordancia a los documentos obrantes en el presente expediente, toda vez que, de la valoración del caudal probatorio, el recurso de reconsideración presentado por el impugnante ALFONSO DELGADO HUAMAN, y de los actuados de la Resolución Directoral Regional N° 317-2017-GR/GR-ORADM-ORH, se ha podido determinar que el artículo 89° de la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil señala que, la amonestación escrita se aplica previo proceso administrativo disciplinario. Es impuesta por el jefe inmediato. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Se debe considerar que la amonestación escrita es la sanción que se impone a un servidor como consecuencia de incurrir en falta leve. La finalidad de dicha sanción no es otra que prevenir la comisión de futuras faltas, y por ende, imponer sanciones más severas si persistiera el comportamiento indebido del servidor. 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 valoración de los documentos y actuaciones que obran en actuados del presente expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Que, de la Resolución Directoral Regional N° 317-2017-GRA/GR-GG-ORADM de fecha 25/05/2017 se imputo las siguientes normas jurídicas vulneradas:

Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado por D.S. 40-2014-PCM

- Artículo 39°- inciso a), b) Artículo 85° inciso a), n)

Decreto Supremo N° 040-2014-PCM Reglamento de la Ley del Servir

- Artículo 155°, 156° incisos a), d), g)

Reglamento de Registro de Control de Asistencia y Permanencia del personal del Gobierno Regional de Ayacucho,

- Artículo 2°, 7°, 30°, 33°, 41° y 43°

Sobre el marco legal aplicable en materia disciplinaria a los trabajadores comprendidos en los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057

Mediante la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano", se aprobó un nuevo régimen del servicio civil para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y aquellas que se encuentran encargadas de su gestión.

Aunque la incorporación a este nuevo régimen sería voluntaria para los trabajadores comprendidos en los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 105718, en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 se estableció reglas para la aplicación de dicha ley a quienes se encontraran en los regímenes laborales regulados por los Decretos Legislativos Nos 276 y 728. Así, en el literal a) se señaló que serían aplicables a estos dos regímenes, a partir del día siguiente de la publicación de la Ley N° 30057, las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos; mientras que las normas sobre la Capacitación y la Evaluación del Desempeño, y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, se aplicarían una vez que entraran en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias. En el literal d), por su parte, se precisó que las disposiciones de los Decretos Legislativos Nos 276 y 728, sus normas complementarias, reglamentarias y de desarrollo, con excepción de lo dispuesto en el literal a) antes citado, serían de exclusiva aplicación a los servidores comprendidos en dichos regímenes, y en ningún caso constituirían fuente supletoria del régimen de la Ley N° 30057.

Es así que, el 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria 19 se estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento



sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de publicación de dicho reglamento, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014. En la Tercera Disposición Complementaria Final, a su vez, se precisó que la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR podría aprobar normas aclaratorias o de desarrollo de dicho reglamento, dentro del marco legal vigente.

En merito a ello, el 20 de marzo de 2015 la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante SERVIR, aprobó la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC denominada "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", en adelante la Directiva, para una adecuada aplicación del Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057.

En el numeral 4 de la Directiva se estableció lo siguiente: "La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N° 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90° del Reglamento".

De esta manera, queda claro que a partir del 14 de septiembre de 2014 el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057 es aplicable a los servidores y ex servidores de los regímenes laborales sujetos los Decretos Legislativos N° 276 y 728, así como a aquellos que se encuentran en el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 1057; estando excluidos los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

Ahora, en el numeral 6 de la Directiva se desarrolló lo relacionado a la vigencia del régimen disciplinario, estableciéndose las siguientes reglas:

- Los procedimientos disciplinarios instaurados antes del 14 de septiembre de 2014, se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que se interpongan.
- Los procedimientos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014 por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la LSC y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
- Los procedimientos instaurados desde el 14 de septiembre de 2014 por hechos cometidos a partir de esa fecha, se rigen por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General.

A su vez, en el numeral 7 de la Directiva, al precisarse qué se consideran reglas procedimentales y sustantivas, se señaló lo siguiente:

"7.1 Reglas procedimentales:

- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.



- Etapas o fases del procedimiento administrativo disciplinario y plazos para la realización de actos procedimentales.
- Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.
- Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.
- Medidas cautelares.
- Plazos de prescripción

7.2 Reglas sustantivas:

- Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores.
- Las faltas.
- Las sanciones: tipos, determinación, graduación y eximentes”.

Nótese que de la lectura del numeral 7.2 antes citado podría colegirse que los deberes, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos recogidos en la Ley N° 30057 y su reglamento, serían aplicables a los servidores sujetos a los Decretos Legislativos Nos 276, 728 y 1057 para efectos de los procedimientos instaurados desde el 14 de septiembre de 2014 por hechos cometidos a partir de esa fecha, al ser calificados como normas sustantivas sobre régimen disciplinario. Sin embargo, el literal a) de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 señaló expresamente que solo sería aplicable estos servidores el Título V de la Ley, el cual, como se aprecia en el siguiente cuadro, no contiene un apartado que contemple deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos.

Contenido del Título V de la Ley N° 30057	
Artículo 85°	Faltas de carácter disciplinario
Artículo 86°	Régimen de los ex servidores de las entidades
Artículo 87°	Criterios para la determinación de las sanciones
Artículo 88°	Sanciones aplicables por faltas disciplinarias
Artículo 89°	Precisiones sobre la sanción de amonestación verbal y escrita
Artículo 90°	Precisiones sobre la sanción de suspensión y destitución
Artículo 91°	Criterios para la graduación de la sanción
Artículo 92°	Autoridades del procedimiento administrativo disciplinario
Artículo 93°	La regulación del procedimiento administrativo disciplinario
Artículo 94°	La prescripción de las faltas
Artículo 95°	El procedimiento de los medios impugnatorios
Artículo 96°	La regulación de las medidas cautelares
Artículo 97°	Medidas correctivas que puede dictar la autoridad administrativa
Artículo 98°	Precisiones sobre el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido



El Reglamento General, por su parte, tampoco contiene obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades en el título referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador (Título VI del Libro I: Normas Comunes a Todos los Regímenes y Entidades), pues estas se encuentran en otro título, el Título II, el cual se ubica en el Libro II, el mismo que de acuerdo al artículo 137° del Reglamento General,

"establece las reglas aplicables a todos aquellos servidores civiles del régimen del Servicio Civil establecido en la Ley N° 30057 (...)"

Consecuentemente, si bien a partir del 14 de septiembre de 2014 el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057 es aplicable a los servidores y ex servidores de los Decretos Legislativos Nos 276 y 728 y 1057; ello no implica que les sean aplicables también los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos exclusivamente previstos para quienes ingresen al nuevo régimen de la Ley N° 30057 y su Reglamento General.

En esa misma línea, SERVIR, en el Informe Técnico N° 337-2016-SERVIR/GPGSC, del 29 de febrero de 2016, ha señalado lo siguiente:

"Al respecto, debemos precisar que las obligaciones del servidor civil desarrolladas en el artículo 156° del Reglamento de la LSC se encuentran contenidas en el Título II del Libro II de la referida norma, el cual establece las reglas aplicables a todos aquellos servidores civiles del régimen del Servicio Civil previsto en la Ley N° 30057. Por tanto, las referidas disposiciones solo pueden ser de aplicación únicamente a aquellos servidores que hayan ingresado al nuevo régimen previsto en la LSC".

Sobre la normativa aplicada al caso del impugnante

En el presente caso, de la documentación que obra en el expediente administrativo se advierte que la Entidad, mediante Acto Administrativo s/n, del 23/06/2016 y el RDR. 317-2017-GRA/GR-GG-ORADM-ORH, se instauró proceso administrativo disciplinario y sancionó al impugnante, por el incumplimiento de las obligaciones descritas en los literales a) y b) del artículo 39° de la Ley N° 30057. Pero, como se señalado en los numerales 3.18 y 3.19 de la presente, no es posible la aplicación de los deberes y/u obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de la Ley N° 30057 y su Reglamento General a los servidores y ex servidores sujetos a los Decretos Legislativos Nos 276 y 728 y 1057, como es el caso del impugnante, pues se estaría vulnerando el principio legalidad, siendo que sólo les resulta aplicables las faltas previstas en el Título sobre régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y su Reglamento General.

Por consiguiente, esta instancia considera que en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y, consecuentemente, el debido procedimiento administrativo, al aplicar de manera errónea disposiciones de la Ley N° 30057 y su Reglamento General que no corresponden al régimen laboral del impugnante; excediendo así la Entidad lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057; con lo cual el Acto Administrativo s/n, del 23/06/2016 y el RDR. 317-2017-GRA/GR-GG-ORADM-ORH, estarían incursas en una causal de nulidad de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° del TÚO de la Ley N° 27444.

De la vulneración del debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa

El numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.



Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios "(...) no solo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.(...)

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha manifestado con relación al debido procedimiento que el mismo "(...) no solo tiene una dimensión, por así decirlo, Judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa" y, en general, como la Corte Interamericano de Derechos Humanos lo ha sostenido, a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (...)

Por otro lado, es importante precisar que con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso y que sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizadas no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...) siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual "(...) se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés"

Del mismo modo, el referido colegiado ha manifestado que "(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra" [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]"



- Respecto al ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria, debe decirse que el Tribunal Constitucional también ha emitido pronunciamiento señalando que "(...) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman"

En este sentido, existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido procedimiento.

Por su parte, en el numeral 1.2. el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento, por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y producir pruebas), y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable.

Sobre la presentación del descargo por parte del impugnante

En el presente caso, se observa que uno de los argumentos del recurso de apelación del impugnante es que no se tomó en consideración su descargo presentado con fecha 12/07/2016, pese que se encontraba dentro de los plazos previsto para la presentación conforme lo establece numeral 93.1 del artículo 93° de la Ley N° 30057, artículo 11° parte in fine del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM concordante con el numeral 16.2 el artículo 16° de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

En el caso concreto, de la revisión de los actuados que, corresponde al Expediente N° 037-2015-GRA/ST, se verifica que a fojas 73 el impugnante presentó su escrito de solicitud de prórroga para formular descargo con fecha 06/06/2016, posteriormente con fecha 12/07/2016 presentó ante la Sub Gerencia de Obras de la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional de Ayacucho su descargo sobre los hechos imputados en la Carta Múltiple N° 02-2016-GRA/GR-GG-GRI-SGO.

Por consiguiente, esta instancia considera que en el presente caso se ha vulnerado derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) *el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)*", siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual "(...) *se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés*". Del mismo modo, el Tribunal Constitucional manifiesta que "(...) *el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra*" [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4].

En tal sentido, esta instancia considera que, no se tomó en consideración tanto el numeral 93.1 del artículo 93° de la Ley N° 30057, artículo 11° parte in fine del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM concordante con el numeral 16.2 el artículo



16° de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, los cuales garantizan en forma expresa el ejercicio del derecho de defensa, a fin de presentar su descargo antes la imputaciones que se realicen en el informe de inicio de procedimiento administrativo por parte del Órgano Instructor, esta instancia considera que el caso materia de análisis se ha incurrido en vulneración al derecho de defensa del impugnante, y por ende también se afectó el debido procedimiento administrativo, al no haber considerado su descargo en su oportunidad.

Por otro lado, debemos agregar que la debida motivación en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico constituye, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° del T.U.O. de la Ley N° 27444, un requisito de validez del acto administrativo que se sustenta en la necesidad de *"permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública"*

Sobre el particular, es necesario considerar que la exigencia de motivación de las resoluciones administrativas ha sido materia de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, que ha precisado su finalidad esencial del siguiente modo:

"La motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. Evidentemente, tal exigencia varía la intensidad según la clase de resolución, siendo claro que ella deberá ser más rigurosa cuando se trate, por ejemplo, de decisiones sancionadoras, como ocurre en el caso sub exámine"

En virtud a lo expuesto, se puede afirmar que el derecho a la debida motivación de las decisiones de la administración radica en la existencia de congruencia entre lo pedido por el administrado y lo resuelto por la administración y, en una suficiente justificación de la decisión adoptada. Por lo que se puede concluir que las entidades públicas al hacer ejercicio de su potestad sancionadora, están obligadas a respetar los derechos constitucionales señalados anteriormente, tales como el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo.

Por las consideraciones expuestas, esta instancia estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante; no resultando pertinente pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por el impugnante, al haberse vulnerado el principio de debido procedimiento administrativo, motivación y el derecho de defensa del impugnante.

Estando a lo actuado y en uso de las atribuciones conferidas por las Leyes N°s 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y sus modificatorias Leyes N°s 27902, 28013, 28926, 28961, 28968, 29053, 29611 y 29981, Ley de Reforma de los artículos 191°, 194° y 203 de la Constitución Política del Perú, Ley N° 30305, Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. y Resoluciones Ejecutivas Regionales N°s 1216-2011-GRA/PRES y 490-2017-GRA/PRES;



SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- DECLARAR FUNDADO el recurso de Apelación, incoado por el impugnante ALFONSO DELGADO HUAMAN contra la Resolución Directoral Regional N° 317-2017-GRA/GR-ORADM-ORH, con el cual se le impone sanción disciplinaria de AMONESTACION ESCRITA; REFORMANDO, se le absuelva de los cargos atribuidos, por las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO.- DISPONER la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta mediante Resolución Directoral Regional N°317-2017-GRA/GR-GG.ORADM-ORH, que se hubiesen incorporado al legajo personal del impugnante.

ARTICULO TERCERO.- ARCHIVAR DEFINITIVAMENTE el Procedimiento Administrativo Disciplinario iniciado al señor ALFONSO DELGADO HUAMAN.

ARTICULO CUARTO.- Transcribir el presente acto Resolutivo al interesado instancias correspondientes con las formalidades establecidas por Ley.

COMUNIQUESE, CUMPLASE Y ARCHIVASE.


GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO
OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN
Abog. WILLIAM KÓMEZ APONTE
Director de la Oficina de Recursos Humanos