



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

RESOLUCIÓN Nº 001923-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3520-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : MARGOT VALDEZ MERMA
ENTIDAD : INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
RÉGIMEN : LEY Nº 29709
MATERIA : EVALUACIÓN Y PROGRESIÓN EN LA CARRERA
 ROTACIÓN

SUMILLA: *Se declara la INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARGOT VALDEZ MERMA contra la Resolución Nº 140-2018-INPE/22, del 24 de julio de 2018, emitida por la Dirección de la Oficina Regional Sur Oriente del Instituto Nacional Penitenciario, al emitirse con sujeción al principio de legalidad.*

Lima, 11 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral Nº 090-2018-INPE/22, del 17 de mayo de 2018, la Dirección de la Oficina Regional Sur Oriente del Instituto Nacional Penitenciario, en adelante la Entidad, dispuso asignar funciones, entre otros, a la señora MARGOT VALDEZ MERMA, en adelante la impugnante, del siguiente modo:

Nombre	Origen	Destino	Nivel	Función
Margot Valdez Merma	E.P. Cusco Mujeres	E.P. Puerto Maldonado	T-2	Agente de seguridad

2. El 12 de junio de 2018, la impugnante interpuso recurso de reconsideración, argumentando principalmente que la rotación producirá el desamparo de su hijo, que no cuenta con familiares con los cuales dejarlo y que dicho menor (19) sufre de múltiples problemas de carácter psiquiátrico y psicológico.
3. Con Resolución Directoral Nº 140-2018-INPE/22, del 24 de julio de 2018¹, la Dirección de la Oficina Regional Sur Oriente de la Entidad desestimó el recurso de reconsideración de la impugnante.

¹ Notificada a la impugnante el 7 de agosto de 2018.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 27 de agosto de 2018 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 140-2018-INPE/22, argumentando principalmente que las resoluciones que ordenan la rotación de personal de la impugnante carecen de fundamentación y motivación.
5. Mediante Oficio N° 110-2018-INPE/22-3, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
6. Mediante Oficios N°s. 012289-2018-SERVIR/TSC y 012288-2018-SERVIR/TSC, el Tribunal informó a la Entidad y a la impugnante, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° 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

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 17°.- 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 contencioso 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



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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.

8. 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.
9. 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, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
10. 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.

Del régimen laboral aplicable

11. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que la impugnante presta servicios bajo el régimen laboral regulado por la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. En tan sentido, esta Sala considera que son aplicables al presente caso, además de la citada Ley y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2012-JUS y su modificatoria Decreto Supremo N° 002-2014-JUS; las disposiciones del Reglamento de Organización y

“**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.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

www.servir.gob.pe

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157
Jesús María, 15072 - Perú
T: 51-1-2063370



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Funciones, el Manual de Organización y Funciones, y cualquier otro documento de gestión en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

De la rotación en el régimen laboral de la Ley N° 29079

12. En el régimen de la Ley N° 29079, los artículos 28° y 29°⁵ de la citada ley han establecido que las acciones administrativas para el desplazamiento del personal son las siguientes: Rotación, designación, destaque, permuta, encargo, reasignación y comisión de servicios. Cada una de ellas cuenta con su propia finalidad, alcances y requisitos.
13. En el caso de la rotación, la misma ha sido regulada en el artículo 28° de la Ley N° 29079, y el artículo 43° de su Reglamento⁶. Al respecto, se precisa que esta modalidad de desplazamiento se aplica para materializar la reubicación periódica del servidor penitenciario al interior de la institución, en tanto se cumplan con los siguientes requisitos:
 - (i) Debe concurrir una necesidad institucional o de servicio.

⁵Ley N° 29709 - Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

“Artículo 28°.- Rotación

El servidor penitenciario, por necesidad institucional o del servicio, es reubicado periódicamente al interior de la institución, en cargos compatibles con el nivel adquirido, remuneración, grupo ocupacional y área de desempeño laboral. Las rotaciones también se realizan por razones de interés personal y de salud debidamente acreditados.

Las rotaciones son aprobadas mediante resolución de Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario. Las direcciones regionales pueden aprobar rotaciones, dentro del ámbito de su competencia, previa autorización mediante resolución de Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario.

Artículo 29°.- Otros desplazamientos

El servidor penitenciario también se desplaza por designación, destaque, permuta, encargo, reasignación y comisión de servicios. La forma y condiciones de los desplazamientos se establecen en el reglamento”.

⁶Reglamento de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, aprobada por Decreto Supremo N° 013-2012-JUS

“Artículo 43°.- Rotación

El servidor penitenciario, por necesidad institucional o de servicio, puede ser rotado al interior de la institución, en cargos compatibles con el nivel adquirido, remuneración, grupo ocupacional y área de desempeño laboral. Las rotaciones también se realizan por razones de interés institucional, familiar y de salud debidamente acreditados y aprobados. Las rotaciones son aprobadas mediante resolución de Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario. Esta facultad puede ser delegada”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- (ii) También es posible que se materialice por razones de interés personal, familiar y de salud debidamente acreditados.
 - (iii) El cargo al cual es rotado el servidor debe ser compatible con el nivel adquirido, remuneración, grupo ocupacional y área de desempeño laboral.
 - (iv) Para el caso de las direcciones regionales, previamente se necesita la autorización por parte de la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario, a través de una resolución.
14. Por su parte, el artículo 44º del Reglamento precisó que *“Tratándose de servidores penitenciarios de las áreas de seguridad y tratamiento, la rotación podrá ser dispuesta de manera más frecuente por los Directores Regionales con la finalidad de impedir la familiaridad de aquellos con los internos y sus familiares. En ambas áreas, la rotación será prioritaria cuando el servidor penitenciario detente el mismo cargo por dos años consecutivos”*.
15. Asimismo, la rotación se encuentra regulada por la Directiva Nº 003-2016-INPE-OGA, aprobada por Resolución Nacional Penitenciario Nº 011-2016-INPE/P, la cual establece en su numeral 6.2⁷ las reglas para aplicar una rotación, diferenciando entre rotaciones por disposición del Presidente del INPE, por necesidad de servicio, o a solicitud del servidor.
16. En cuanto a la rotación por necesidad de servicio, en el literal f) del numeral 6.2 de la citada directiva, se ha precisado lo siguiente:
- (i) Tiene por objeto racionalizar los recursos humanos para optimizar el servicio y se realizará de oficio, de acuerdo a la propuesta técnica de cada unidad orgánica como una práctica sana del sistema penitenciario.
 - (ii) Deben ser autorizados por Resolución Presidencial del INPE, facultad que puede ser delegada y ejecutada en un plazo no mayor de treinta (30) días.
 - (iii) La permanencia del servidor será de un año si el desplazamiento se produce dentro del ámbito de acción de la Oficina Regional, y dos años para los desplazamientos a otra oficina regional.

⁷ Directiva Nº 003-2016-INPE-OGA, aprobada por Resolución Nacional Penitenciario Nº 011-2016-INPE/P

“6.2 LA ROTACIÓN

a) Es la acción administrativa que consiste en la reubicación del servidor al interior del INPE, para asignarle funciones según el nivel de carrera y grupo ocupacional alcanzado. Se efectúa por decisión del Titular de la entidad mediante Resolución Presidencial o del Funcionario con facultad expresamente delegada”.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

17. Asimismo, en el último párrafo del literal f) del numeral 6.2 de la directiva en mención se ha precisado que *“La rotación será prioritaria cuando el servidor penitenciario detente el mismo cargo por dos años consecutivos, salvo casos excepcionales y por necesidad de servicio debidamente sustentado los servidores penitenciarios podrán desplazarse de manera más frecuente por los Directores Regionales previa opinión favorable de la Unidad de Recursos Humanos”*.
18. Por su lado, mediante Decreto Legislativo N° 1325 se declaró en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el INPE (artículo 1º), facultándose al INPE a efectuar el desplazamiento de personal por necesidad institucional y seguridad penitenciaria, como una medida de fortalecimiento de la gestión penitenciaria (numeral 2 del artículo 15º).
19. Con todo ello se puede concluir que la rotación del servidor sujeto al régimen de la Ley N° 29079 debe responder a una necesidad institucional, la cual debe ejecutarse cuando menos, cuando el servidor tenga dos años de servicio en el cargo. La exégesis normativa que se puede extraer del artículo 44º del Reglamento de la citada Ley, es que esta necesidad institucional puede responder a la efectividad del sistema penitenciario, puesto que la rotación garantiza que los servidores no se familiaricen con los internos y sus familiares.
20. Por último, es importante destacar que toda actuación de las autoridades administrativas debe realizarse conforme al principio de legalidad⁸, y por lo tanto acorde a la Constitución; siendo que en el caso de las resoluciones administrativas que disponen la rotación de personal de las entidades públicas, en tanto estas tienen efectos jurídicos sobre la situación de sus servidores, deben ser emitidas respetando el derecho a la debida motivación de las resoluciones, que se encuentra comprendido dentro del derecho al debido procedimiento.

⁸Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

www.servir.gob.pe

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157
Jesús María, 15072 - Perú
T: 51-1-2063370



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

De la rotación de la impugnante y los argumentos de su recurso de apelación

21. Ahora bien, en el caso de la impugnante se puede apreciar que su rotación fue dispuesta mediante Resolución Directoral N° 090-2018-INPE/22, de modo que corresponde evaluar si se ha cumplido con los presupuestos normativos citados en el numeral 14 de la presente resolución.

22. En cuanto al primer requisito, se exige que la rotación responda a una necesidad del servicio. Sobre el particular, en el Informe Legal N° 140-2018-INPE/22.3, del 19 de julio de 2018, suscrito por el Equipo de Asesoría Legal de la ORSO, se ha dado cuenta de la necesidad institucional que motivó la rotación de la impugnante, del siguiente modo:

“las rotaciones de personal, son permanentes, obedecen a una política penitenciaria, para evitar la familiaridad con la población penal o familiares, por el excesivo tiempo de permanencia en una misma sede laboral, como el caso de la impugnante que acumuló más de 05 años, sin ser desplazada, sumado a ello la necesidad de servicio existente en los Establecimientos Penales de la ORSO; las mismas que son calificadas por la Sub Comisión de Desplazamientos del INPE. Respecto a las necesidades personales que argumenta la impugnante para permanecer en su mismo centro laboral y no ser rotado, debe ajustarse a lo establecido en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley N° 29709; sobre la necesidad de supeditar el interés personal al institucional y a los deberes del servicio penitenciario”.

23. Teniendo en consideración que el literal f) del numeral 6.2 de la Directiva N° 003-2016-INPE-OGA, establece que la permanencia del personal sujeto al régimen de la Ley N° 29709 en una sede penitenciaria no debe superar los dos años, medida que resulta razonable a efectos de que no se vinculen con los internos, correspondía que la impugnante sea rotada al superar el plazo antes referido.

24. Recordemos que *“la necesidad del servicio tiene que estar relacionada con la continuidad del servicio público prestado por la entidad, es decir, que el desplazamiento tenga por finalidad suplir alguna de las deficiencias de la entidad que pudieran o hubiese ocasionado la interrupción de dicho servicio, o incluso si es que la acción se sustenta en la mejora del servicio público a efectos que sea prestado*



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*idóneamente*⁹. En ese contexto, la decisión de la Entidad tiene por objeto que el servicio público se preste idóneamente, en la medida que evita que los servidores puedan generar lazos amicales con las personas que se encuentran internadas en algún centro penitenciario, y así salvaguardar la seguridad de los establecimientos penitenciarios a cargo de la Entidad.

25. Nótese que las distintas disposiciones legales que han sido analizadas precedentemente exigen que para la rotación de los servidores de la Entidad deba concurrir una necesidad de servicio, la misma que la Entidad ha justificado al emitir el acto administrativo impugnado sobre la base de criterios legales objetivos que establecen con claridad la necesidad acreditada para proceder a la rotación, lo que a todas luces se muestra como una justificación y razones esenciales para poder afirmar que la rotación de la impugnante se sustenta objetivamente.
26. Por otra parte, se evidencia que la impugnante ha sido rotada con las mismas condiciones de trabajo que gozaba en el lugar de origen, de modo que ocupa el mismo puesto, categoría y remuneración.
27. Por tanto, en ese contexto, esta Sala considera que no es posible amparar el recurso de apelación de la impugnante, toda vez que se ha motivado adecuadamente la decisión de la Entidad, en plena observancia del principio de legalidad.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MARGOT VALDEZ MERMA contra la Resolución Directoral Nº 140-2018-INPE/22, del 24 de julio de 2018, emitida por la Dirección de la Oficina Regional Sur Oriente del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO; por lo que se CONFIRMA la citada resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la señora MARGOT VALDEZ MERMA y al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO para su cumplimiento y fines pertinentes.

TERCERO.- Devolver el expediente al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO.

⁹ NAVARRETE MALDONADO, Alejandro J. *Modalidades de Desplazamiento en el Servicio Civil*. En: Revista Soluciones Laborales, año 8, Nº 94, Lima, Gaceta Jurídica, octubre de 2015, p.109.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

CUARTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese



RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE
GOMEZ CASTRO
VOCAL

L17/P3

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

www.servir.gob.pe

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157
Jesús María, 15072 - Perú
T: 51-1-2063370