



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

RESOLUCIÓN Nº 001977-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3415-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : RICARDO ACEVEDO ORTIZ
ENTIDAD : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN POR UN (1) DÍA SIN GOCE DE
 REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 000001-2018-TICE/MIGRACIONES, del 16 de abril de 2018, y de la Resolución Directoral Nº 000098-2018-RH/MIGRACIONES, del 23 de julio de 2018, emitidas por la Dirección General de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Estadística y la Dirección General de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Migraciones, respectivamente, en el extremo referido al señor RICARDO ACEVEDO ORTIZ, al haberse vulnerado el principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 18 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral Nº 000001-2018-TICE/MIGRACIONES, del 16 de abril de 2018¹, la Dirección General de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Estadística de la Superintendencia Nacional de Migraciones, en adelante la Entidad, inició procedimiento administrativo disciplinario al señor RICARDO ACEVEDO ORTIZ, en adelante el impugnante, por presuntamente haber abandonado su puesto de trabajo al encontrarse en el comedor durante veintidós (22) minutos comprendidos entre las 08:12 y las 08:34 del día 31 de julio de 2017, con lo cual habría transgredido literal g) del artículo 39º del Reglamento Interno de Servidores Civiles de la Entidad², aprobado mediante Resolución de

¹ Notificada al impugnante el 17 de abril de 2018.

² **Reglamento Interno de Servidores Civiles de la Superintendencia Nacional de Migraciones, aprobado por Resolución de Superintendencia Nº 0000304-2016-MIGRACIONES**

“Artículo 39º.- Prohibiciones de los Servidores

Son prohibiciones para los servidores de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES:

(...)



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”

Superintendencia N° 0000304-2016-MIGRACIONES, incurriendo en la falta prevista en el literal n) del artículo 85° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil³.

2. El 2 de mayo de 2018, el impugnante presentó sus descargos, argumentando lo siguiente:
 - i) La Dirección General de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Estadística de la Entidad carece de competencia para iniciar procedimiento administrativo disciplinario en su contra.
 - ii) Solo estuvo ingiriendo sus alimentos en el comedor por espacio de diez (10) minutos.
 - iii) Se ha vulnerado el principio de proporcionalidad y razonabilidad.
3. Mediante Resolución Directoral N° 000098-2018-RH/MIGRACIONES, del 23 de julio de 2018⁴, la Dirección General de Recursos Humanos de la Entidad impuso al impugnante la sanción de suspensión por un (1) día sin goce de remuneraciones, por haber abandonado su puesto de trabajo al encontrarse en el comedor durante veintidós (22) minutos comprendidos entre las 08:12 y las 08:34 del día 31 de julio de 2017, con lo cual transgredió el literal g) del artículo 39° del Reglamento Interno de Servidores Civiles de la Entidad, incurriendo en la falta prevista en el literal n) del artículo 85° de la Ley N° 30057.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 16 de agosto de 2018, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 000098-2018-RH/MIGRACIONES, reiterando los argumentos expuestos en sus descargos.

g) Abandonar y/o retirarse del puesto de trabajo durante la jornada de servicio, sin causa justificada y sin autorización del jefe inmediato o superior jerárquico.

(...)”.

³ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Artículo 85°.- Faltas de carácter disciplinarios

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suplección temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

n) El incumplimiento injustificado del horario y la jornada de trabajo.

(...)”

⁴ Notificada al impugnante el 25 de julio de 2018.

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. 026-2016-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”

5. Con Oficio N° 000504-2018-RH/MIGRACIONES, la Dirección General de Recursos Humanos de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.
6. Mediante Oficios N°⁰⁵ 011698 y 011699-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó al impugnante y a la Entidad, 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° 1023⁵, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁶, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

⁵ **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”.

⁶ **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.



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

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁷, 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 disciplinario y el procedimiento sancionador regulado por la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

11. 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, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, así como prestar efectivamente servicios de calidad a la ciudadanía, promoviendo además el desarrollo de las personas que lo integran.
12. Al respecto, en el Título V de la citada Ley, se establecieron las disposiciones que regularían el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador, las mismas que conforme a lo dispuesto por la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley

⁷ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de agosto de 2010.



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

del Servicio Civil⁸, serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia.

13. 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 Transitoria⁹ se estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de su publicación, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014.
14. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultaban aplicables las disposiciones establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, entre los que se encontraban comprendidos aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, estando excluidos solo 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 Civil¹⁰.

⁸ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17° y 18° de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)”.

⁹ Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

“UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario

El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento.

Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley 30057 se registrarán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.

¹⁰ Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

“Artículo 90°.- Ámbito de Aplicación

Las disposiciones de este Título se aplican a los siguientes servidores civiles:

a) Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.



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”

15. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, se efectuó diversas precisiones respecto al régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, señalando en su numeral 4.1¹¹ que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N° 276, 728, 1057 y Ley N° 30057.
16. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultaban aplicables las normas previstas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057.
17. Por su parte, respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario, en el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, se estableció cuales debían ser las normas que resultaban aplicables atendiendo al momento de la instauración del procedimiento administrativo, para lo cual se especificó los siguientes supuestos:
- (i) Los procedimientos administrativos 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

- b) Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
c) Los directivos públicos;
d) Los servidores civiles de carrera;
e) Los servidores de actividades complementarias y
f) Los servidores de confianza.

Los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del presente Título. Su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso”.

¹¹**Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE**

“4. ÁMBITO

4.1 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. (...)”.

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. 026-2016-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”

de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al procedimiento.

- (ii) Los procedimientos administrativos 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 Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
- (iii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se registrarán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.
- (iv) Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, el procedimiento se registraría por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

Respecto a las reglas procedimentales y sustantivas de la responsabilidad disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC¹², se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

¹² Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE

“7. REGLAS PROCEDIMENTALES Y REGLAS SUSTANTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Se considera como normas procedimentales y sustantivas, para efectos de los dispuesto en el numeral 6 de la presente directiva, las siguientes:

7.1 Reglas procedimentales:

- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.
- Etapas y 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”.



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

- (i) Reglas procedimentales: Autoridades competentes, etapas y fases del procedimiento administrativo, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción¹³.
 - (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.
18. En ese sentido, se debe concluir que a partir del 14 de septiembre de 2014 las entidades públicas con trabajadores sujetos bajo los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057 deben aplicar las disposiciones, sobre materia disciplinaria, establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas sustantivas y procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.
19. En consecuencia, teniendo en cuenta que los hechos materia de imputación y el inicio del procedimiento administrativo disciplinario ocurrieron con posterioridad al 14 de septiembre de 2014, y considerando que el impugnante al momento de la comisión de los hechos materia del presente procedimiento se encontraba bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, correspondería aplicar las disposiciones sustantivas y procedimentales establecidas en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057.

Sobre el concurso de infractores según las reglas que desarrollan el régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil

20. De acuerdo con lo referido en la Resolución Directoral N° 000001-2018-TICE/MIGRACIONES, del 16 de abril de 2018, la Dirección General de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Estadística de la Entidad, fungiendo de órgano instructor, dio inicio al procedimiento administrativo, entre otros servidores,

¹³ **Precedente administrativo de observancia obligatoria de las normas que regulan la prescripción de la potestad disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de noviembre de 2016**

“(…) 21. Así, de los textos antes citados, puede inferirse que la prescripción es una forma de liberar a los administrados de las responsabilidades disciplinarias que les pudieran corresponder, originada por la inacción de la Administración Pública, quien implícitamente renuncia al ejercicio de su poder sancionador. Por lo que, a criterio de este Tribunal, la prescripción tiene una naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley, debe ser considerada como una regla sustantiva (…)”.



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

contra el impugnante en atención a lo previsto en el numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

21. Al respecto, se debe señalar que la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, establece en el numeral 13.2 del punto 13 lo siguiente:

“13.2. Concurso de Infractores

En el caso de presuntos infractores que ostenten igual o similar nivel jerárquico y dependan del mismo inmediato superior, corresponde a este ser el Órgano Instructor.

Si los presuntos infractores pertenecieran a distintas unidades orgánicas o de distintos niveles jerárquicos y correspondiese que el instructor sea el jefe inmediato, es competente la autoridad de mayor nivel jerárquico.

Si se diera la situación de presuntos infractores que ostentan igual o similar nivel jerárquico y dependan de distinto inmediato superior del mismo rango, es la máxima autoridad administrativa la que determina cuál de los jefes inmediatos debe actuar como Órgano Instructor.

En caso se diera una diversidad de posibles sanciones a aplicar, corresponderá instruir a la autoridad competente de conocer la falta más grave”.

22. Como se podrá apreciar, según la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, la figura del concurso de infractores establece ciertos presupuestos destinados al esclarecimiento y determinación de las autoridades competentes que participarían en un procedimiento administrativo disciplinario. Sin embargo, en cuanto a la definición o conceptualización de dicha figura, no se aprecia que la referida Directiva haya previsto concepto alguno que esclarezca su aplicación práctica.
23. Por ello, a fin de entender mejor dicha figura corresponde dar una mirada al concepto semántico de las palabras que la componen. Así, tenemos que -según la Real Academia Española (RAE)- la palabra “concurso” significa concurrencia, la cual a su vez consiste en la acción y efecto de concurrir. Asimismo, la RAE señala que “concurrir” implica juntarse en un mismo lugar o tiempo.
24. Finalmente, el término “infractor” -de acuerdo con la RAE- viene a ser el adjetivo que se da a quien quebranta una ley o un precepto. Por otro lado, a fin de



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

entender mejor dicho concepto, debemos referir que según BELEN MARINA JALVO¹⁴ el poder disciplinario es *“un instrumento del que dispone la Administración para luchar contra los funcionarios que incumplen o abusan de sus funciones en perjuicio de la cosa pública, de los derechos y libertades del ciudadano”*. Igualmente, debemos precisar que en el ordenamiento jurídico nacional tenemos que la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, en su artículo 19º, ha establecido que *“Los empleados públicos son responsables civil, penal o administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público”*. Por tanto, podemos concluir que, en el ámbito del régimen administrativo disciplinario, el “infractor” vendrá a ser aquella persona y/o trabajador que, desarrollando una función pública, transgrede disposiciones legales y/o administrativas.

25. En tal sentido, de acuerdo con lo referido en el numeral anterior, resulta claro que el **concurso de infractores viene a ser una figura especial y excepcional** para efectos del régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil, la cual exige para su configuración la presencia correlativa de los siguientes presupuestos:

- (i) Pluralidad de infractores, es decir la existencia de más de un servidor y/o funcionario público en un mismo lugar o tiempo.
- (ii) Unidad de hecho, esto es que el mismo suceso fáctico sea cometido por todos los infractores en un mismo lugar o tiempo.
- (iii) Unidad de precepto legal o reglamentario vulnerado, es decir que la misma infracción catalogada como falta sea atribuible -por igual- a todos los infractores.

26. Asimismo, aunado a lo anterior, debemos puntualizar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, a través del Informe Técnico N° 232-2016-SERVIR/GPGSC¹⁵, dándole contenido a la citada figura, ha interpretado y señalado en forma concreta que el concurso de infractores está referido a la *“conurrencia de más de un partícipe en el mismo hecho que configura la falta”*; interpretación que guarda concordancia con los presupuestos glosados en el numeral precedente.

27. De ahí que podamos colegir que, en términos del ente rector y a lo descrito en los numerales anteriores, la aplicación de la figura del concurso de infractores no está

¹⁴Marina Jalvo, Belén. *“El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos”*. Tercera Edición. Editorial Lex Nova. España. 2006. p.44.

¹⁵Disponible en: www.servir.gob.pe.



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

supeditada a la simple existencia de un suceso fáctico del cual se presume la participación de varias personas (servidores y/o funcionarios); sino, principalmente, lo que definiría a dicha figura es que una pluralidad de agentes, de forma conjunta, han participado -en un mismo espacio o tiempo- de un único hecho y, como tal, éste resulte siendo imputable a todos ellos como falta disciplinaria; determinándose con ello que **-por excepción-** las autoridades competentes que participarían en el procedimiento administrativo sean definidas según las reglas del numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

Un ejemplo de lo antes señalado vendría a ser los miembros de un Comité Especial de Proceso de Selección y/o Adquisición, conforme se ha referido en el Informe Técnico N° 1912-2016-SERVIR/GPGSC¹⁶.

28. En otras palabras, la concurrencia de infractores no implica, ni debe significar en modo alguno, que el único hecho del cual participaron todos ellos pueda o deba -a su vez- ser desglosado en otros tantos hechos concretos como participantes hubo, pues de ser así ya no nos encontraríamos frente a una concurrencia de infractores ante un mismo suceso, sino, por el contrario, ante la existencia de infractores individuales involucrados en hechos diferentes, lo cual determinaría la participación de autoridades competentes conforme a las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil¹⁷, mas no según lo establecido en el numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

29. Ahora bien, en el caso materia de análisis, se aprecia que la Dirección General de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Estadística de la Entidad inició procedimiento administrativo disciplinario a cuatro (4) servidores, entre los que se

¹⁶ Disponible en: www.servir.gob.pe.

¹⁷ **Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

“Artículo 93°.- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario

93.1. La competencia para conducir el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar corresponde, en primera instancia, a:

- a) En el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
- b) En el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.
- c) En el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

La oficialización se da a través del registro de la sanción en el legajo y su comunicación al servidor”.



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

encontraba el impugnante, imputándoles haber abandonado su puesto de trabajo el 31 de julio de 2017; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el registro de asistencia es una conducta de carácter personal no trasladable a otros servidores, con lo cual, el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario deberá dirigirse de forma individual al servidor infractor y no de forma conjunta a varios trabajadores, más aún si en el presente caso cada trabajador tuvo distintos horarios de ingreso y salida del comedor.

Siendo así, se aprecia con claridad que el impugnante y los demás servidores involucrados en el presente procedimiento habrían cometido conductas infractoras distintas, lo cual implica que no existiría unidad de hecho como lo exige la figura del concurso de infractores.

- 30. En tal sentido, se puede concluir que en el presente caso no nos encontramos frente a un concurso de infractores, debido al papel funcional que habría cumplido cada presunto infractor en un lugar o tiempo específico; por tanto, esta Sala considera que las autoridades competentes -para el caso del impugnante- debieron ser determinadas de forma independiente, siguiendo las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, esto es:

TIPO DE SANCIÓN	ÓRGANO INSTRUCTOR	ÓRGANO SANCIONADOR	OFICIALIZACIÓN DE LA SANCIÓN
Amonestación escrita	Jefe inmediato del servidor investigado	Jefe inmediato del servidor investigado	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces
Suspensión	Jefe inmediato de servidor investigado	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces
Destitución	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces	Titular de la Entidad	Titular de la Entidad

[Handwritten signatures and initials]

Sin perjuicio de ello, en caso alguna de las autoridades referidas en el cuadro anterior se encontrasen impedidas de participar, la Entidad debe tener en consideración lo previsto en el numeral 9.1 del punto 9 de la Directiva N° 02-2015-

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. 026-2016-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”

SERVIR/GPGSC, siguiendo para tal fin del procedimiento regulado en el TUO de la Ley N° 27444, respecto a la figura de la abstención.

31. Por lo expuesto, esta Sala considera que en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y, consecuentemente, el debido procedimiento administrativo, siendo que se ha inobservado el ordenamiento jurídico vigente y el procedimiento regular previsto en la Ley N° 30057 y su Reglamento, al momento de instaurar y sancionar al impugnante, situación que constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las que se encuentra premunido todo administrado; por lo que la Resolución Directoral N° 000001-2018-TICE/MIGRACIONES, y la Resolución Directoral N° 000098-2018-RH/MIGRACIONES, se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444¹, por contravenir el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú y los numerales 1 y 2 del literal 1 del artículo IV del mencionado TUO.
32. Estando a lo señalado, las citadas resoluciones deben ser declaradas nulas por este Tribunal, a fin que la Entidad cumpla con imputar al impugnante, previamente a la sanción, de forma precisa, las conductas por la que se le inicia procedimiento administrativo disciplinario, las funciones y/o normas incumplidas y las presuntas faltas incurridas.
33. En ese sentido, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, la Entidad al momento de iniciar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, así como al sancionarlo, deberá considerar la competencia de las autoridades administrativas de la fase instructiva y sancionadora, conforme a lo previsto en la Ley N° 30057 y en el numeral 93.1 del artículo 93° de su Reglamento General, y, de ser el caso, lo previsto en el numeral 97° del TUO de la Ley N° 27744, que regula las cuales de abstención, concordante con el numeral 9.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.
34. En consecuencia, esta Sala considera que en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y, consecuentemente, el debido procedimiento administrativo, siendo que se ha inobservado el ordenamiento jurídico vigente y el procedimiento regular previsto en la Ley N° 30057 y su Reglamento General, siendo innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por el impugnante en su recurso de apelación sometido a conocimiento.
35. Finalmente, cabe precisar que a partir del 14 de septiembre de 2014, para el caso



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

de la sanción de suspensión y destitución, las faltas disciplinarias aplicables son las previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento. Asimismo, conforme a lo previsto en el numeral 98.1 del artículo 98° del Reglamento de la Ley N° 30057, el Reglamento Interno de Servidores (RIS) es un instrumento de gestión en el cual se regula las faltas leves. En ese sentido, lo antes expuesto, deber ser evaluado por la Entidad a efectos de determinar las faltas a imputar al inicio del procedimiento disciplinario, con la finalidad que estas tengan correspondencia con la medida disciplinaria a imponer.

36. Siendo así, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 000001-2018-TICE/MIGRACIONES, del 16 de abril de 2018, y de la Resolución Directoral N° 000098-2018-RH/MIGRACIONES, del 23 de julio de 2018, emitidas por la Dirección General de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Estadística y la Dirección General de Recursos Humanos de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES, respectivamente, en el extremo referido al señor RICARDO ACEVEDO ORTIZ, al haberse vulnerado el principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica, debiendo la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES tener en consideración al momento de calificar la conducta del señor RICARDO ACEVEDO ORTIZ; así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor RICARDO ACEVEDO ORTIZ y a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES, para su cumplimiento y fines pertinentes.



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.- Devolver el expediente a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del T.U.O. de la Ley Nº 27444.

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

L9/P9

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. 026-2016-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.