



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

RESOLUCIÓN Nº 01674 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 15415-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ
ENTIDAD : INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ contra la Resolución de Consejo Nacional Penitenciario Nº 237-2011-INPE/P-CNP, del 27 de junio de 2011, emitida por la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario, al no haberse acreditado la comisión de la falta que le fue imputada.*

Lima, 2 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante el Informe Nº 089-2010-INPE/09.01-ARYD, del 2 de marzo de 2010, la Jefatura del Área de Remuneraciones y Desplazamientos del Instituto Nacional Penitenciario, en adelante el INPE, comunicó a la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de dicha Entidad que el señor HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ, en adelante el impugnante, quien se desempeñaba como Agente Penitenciario en la función de Seguridad Externa, habría incurrido en inasistencias al centro de trabajo por un total de diecinueve (19) días en el periodo comprendido entre los meses de mayo a diciembre del año 2008 y un total de veinte (20) días en el periodo comprendido del mes de febrero a septiembre de 2009, de acuerdo al siguiente detalle:

Año 2008		Año 2009	
Mes	Días del mes que inasistió	Mes	Días del mes que inasistió
Mayo	27, 28, 29	Febrero	3
Junio	2, 3, 4	Abril	28
Agosto	29, 30, 31	Julio	1, 2, 3, 10, 11, 12, 22, 23, 24
Septiembre	9, 28, 29, 30	Agosto	6, 7, 8, 15, 16, 17, 30, 31
Noviembre	9, 10, 11, 30	Septiembre	1
Diciembre	1, 2		

2. Con el Oficio Nº 586-2010-INPE/09.01, del 2 de marzo de 2010, la Subdirección de Recursos Humanos del INPE remitió a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios, en adelante la Comisión, el Informe Nº 089-2010-



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

INPE/09.01-ARYD, señalando que el impugnante habría incurrido en abandono de cargo por inasistencias injustificadas a su centro de labores.

3. El 15 de septiembre de 2010, la Secretaría General del INPE emitió la Resolución Secretarial Instituto Nacional Penitenciario N° 052-2010-INPE/SG, con la cual se dispuso instaurar procedimiento administrativo disciplinario, entre otros servidores, contra el impugnante, por los motivos expuestos en la parte considerativa.

En la parte considerativa de la Resolución Secretarial Instituto Nacional Penitenciario N° 052-2010-INPE/SG, se indicó que el impugnante habría incurrido en inasistencias de acuerdo a lo señalado en el Informe N° 089-2010-INPE/09.01-ARYD, por un total de treinta y nueve (39) días los años 2008 y 2009, por lo que habría transgredido el artículo 5º del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia de los Servidores y Funcionarios del INPE, aprobado por Resolución Presidencial N° 430-2008-INPE-P¹, incumpliendo la obligación prevista en el inciso c) del artículo 21º del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público², incurriendo presuntamente en la falta señalada en el inciso k) del artículo 28º del referido decreto legislativo³.

Finalmente, se señaló que a efectos de establecer la falta administrativa del impugnante, deberá considerarse las ausencias incurridas en el periodo de ciento ochenta (180) días calendario entre el mes de mayo a noviembre de 2008.

¹ **Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia de los Servidores y Funcionarios del INPE, aprobado por Resolución Presidencial N° 430-2008-INPE-P**

“Artículo 5º.- La jornada laboral que cumplirán los trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario, se regula de acuerdo a las normas legales vigentes, de la siguiente manera:

(...)

e) Para el personal de seguridad

24 x 48 horas, divididos en tres grupos”.

² **Decreto Legislativo N° 276- Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“Artículo 21º.- Son obligaciones de los servidores:

(...)

c) Concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos;

(...)”.

³ **Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“Artículo 28º.- Son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(...)

k) Las ausencias injustificadas por más de tres días consecutivos o por más de cinco días no consecutivos en un período de treinta días calendario o más de quince días no consecutivos en un período de ciento ochenta días calendario; y;

(...)”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

4. Con el escrito presentado el 4 de octubre de 2010, el impugnante formuló sus descargos, indicando que incurrió en inasistencias a su centro de labores debido a los problemas familiares que presentó en las fechas señaladas.
5. Mediante la Resolución de Consejo Nacional Penitenciario N° 237-2011-INPE/P-CNP, del 27 de junio de 2011⁴, la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario del INPE resolvió sancionar, entre otros servidores, al impugnante con la medida disciplinaria de cese temporal por setenta (70) días sin goce de remuneraciones, por lo expuesto en la parte considerativa de la misma.

En la parte considerativa de la Resolución de Consejo Nacional Penitenciario N° 237-2011-INPE/P-CNP se indicó que los descargos presentados por el impugnante no desvirtuaban la imputación que se le efectuó, por cuanto si bien pudo ausentarse de su centro de labores por motivos personales, no contaba con licencias o permisos por dicho motivo, no habiendo justificado oportunamente sus ausencias, por lo que incumplió las obligaciones previstas en la obligaciones previstas en los incisos c) del artículo 21º y k) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. Al no encontrarse conforme con la Resolución de Consejo Nacional Penitenciario N° 237-2011-INPE/P-CNP, el 22 de agosto de 2011 el impugnante interpuso recurso de apelación contra ésta, solicitando se revoque el acto impugnado, argumentando lo siguiente:
 - (i) Su régimen de jornada de trabajo es de veinticuatro horas de servicio por cuarenta y ocho horas de descanso.
 - (ii) Se ha realizado un inadecuado cómputo de los días imputados como ausencias injustificadas, por cuanto se le han considerado los días de descanso que le corresponden por cada servicio como ausencia injustificada.
 - (iii) En el periodo de mayo de 2008 a septiembre de 2009, únicamente inasistió por un total de 12 días, motivo por el cual no se configuraría la falta imputada.
7. Con los Oficios N° 716-2011-INPE/04 y 116-2014-INPE-CPPAD/26, la Secretaría General del INPE y la Comisión, respectivamente, remitieron al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante y los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

⁴ Notificada al impugnante el 2 de agosto de 2011.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁵, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.
9. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final⁶, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.
10. 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 en el Artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

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 17º.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

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

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

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

11. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cuatro (4) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
12. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el impugnante:
- (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
 - (ii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.
13. 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 el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario aplicable

14. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que, al tener el impugnante la condición de personal bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276, son aplicables al presente caso además de las disposiciones de dicho Decreto Legislativo y de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones del INPE, así como cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la Entidad.

Del análisis de los argumentos del impugnante

15. El impugnante ha señalado, principalmente, que el INPE ha efectuado una inadecuada contabilización de los días en los cuales habría incurrido en ausencia en su centro de labores, toda vez que de acuerdo a lo señalado en el literal k) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, se incurre en falta al no asistir por más de treinta (30) días no consecutivos en un periodo de ciento ochenta (180) días calendario.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

Asimismo, ha indicado que al ser un trabajador que se desempeña bajo la jornada de trabajo de 24 horas de servicio por 48 horas de descanso (24 x 48), es incorrecto pretender que por cada día que inasistió se consideren los dos días subsiguientes también como ausencia injustificada.

16. Sobre el particular, con relación al año 2008, en el expediente administrativo se encuentra contenido el Record Laboral del impugnante, en el cual se da cuenta de los siguientes días que no habría asistido bajo el siguiente detalle:

*"MES DE MAYO**(...)**27-05-08 FALTO**(...)**MES DE JUNIO**(...)**02-06-08 FALTO**(...)**MES DE AGOSTO**(...)**29-08-08 FALTO**(...)**MES DE NOVIEMBRE**(...)**09-11-08 FALTO**(...)**30-11-08 FALTO**(...)"*

17. De lo señalado en el numeral anterior, se advierte que la información contenida en el Record Laboral del impugnante no concuerda con lo indicado en el Informe N° 089-2010-INPE/09.01-ARYD que sustentó el inicio del procedimiento disciplinario, por cuanto en el primero de los documentos se consignan cinco (5) días como "FALTO" mientras que en el segundo se señala su inasistencia por diecinueve (19) días; sin embargo, de los documentos referidos se advierte que en el informe señalado en el numeral 1 de la presente resolución, se le adicionaron los días considerados como descanso en el cómputo de días no asistidos, al tener la condición de trabajador con una jornada de 24 x 48; lo cual puede graficarse de la siguiente manera:



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Año 2008	
Mes	Días del mes que inasistió
Mayo	27, 28, 29
Junio	2, 3, 4
Agosto	29, 30, 31
Septiembre	9, 28, 29, 30
Noviembre	9, 10, 11, 30
Diciembre	1, 2

Las fechas resaltadas indican los días subsiguientes en los cuales el impugnante debía gozar del descanso y que fueron consideradas como faltas injustificadas por la entidad.

18. En el mismo sentido, respecto del año 2009, se advierte que las ausencias consignadas en los meses de julio y agosto corresponden a periodos de tres días consecutivos, por lo que, al igual que en el periodo correspondiente al año 2008, se estaría imputando al impugnante dos días adicionales de inasistencias, respecto del día en que faltó, el cual se grafica de la siguiente forma:

Año 2009	
Mes	Días del mes que inasistió
Febrero	3
Abril	28
Julio	1, 2, 3, 10, 11, 12, 22, 23, 24
Agosto	6, 7, 8, 15, 16, 17, 30, 31
Septiembre	1

19. Es pertinente referir que el INPE, al momento de instaurarle procedimiento administrativo disciplinario al impugnante y de sancionarlo, no ha precisado que en caso éste inasistiera a un día de servicio, representaría que los dos días de descanso de su jornada perdieran esa condición y tuviera que incorporarse a sus labores, por lo que únicamente debe considerarse como ausencia injustificada el día en que estuvo programado para el servicio y no asistió.
20. Asimismo, se advierte que el Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia de los Servidores y Funcionarios del INPE, aprobado por Resolución Presidencial N° 430-2008-INPE-P tampoco contempla que para aquellos trabajadores que tienen como jornada 24 horas de servicio por 48 de descanso, si no asiste a laborar el día de servicio deba inferirse que los días de descanso sean considerados como faltas injustificadas.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

21. Ahora bien, teniendo en consideración lo señalado en los párrafos anteriores, se advierte que el impugnante, en el año 2008, únicamente incurrió en siete (7) días de inasistencia, en un periodo de ciento ochenta días.

Mientras que respecto del año 2009, efectuando una adecuada contabilización, se llega a la conclusión que el impugnante incurrió en ocho (8) días de inasistencia en el periodo de ciento ochenta días.

22. Por lo tanto, y advirtiéndose que el INPE ha procesado al impugnante por incurrir en la falta prevista en el inciso k) del artículo 28º del Decreto Legislativo Nº 276, respecto del año 2008, no se configuraría la comisión de dicha falta, toda vez que en el periodo previsto faltó en siete (7) días; asimismo, para el año 2009, la falta imputada tampoco se encuadraría, pues entre los meses de febrero a septiembre de 2009 faltó al servicio en ocho (8) ocasiones.

23. Con relación a lo señalado en el numeral anterior, debe considerarse lo previsto en los principios de legalidad y tipicidad, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”*⁸.

24. Asimismo, en relación a la tipificación de conductas sancionables o infracciones, el numeral 4 del artículo 230º de la Ley Nº 27444, al desarrollar el principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, determina que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

De esta forma, las entidades solo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto hecho infractor y la sanción aplicable⁹.

⁸ Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 06301-2006-AA/TC.

⁹ Vergaray, Verónica y Gómez Apac, Hugo, “La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador”. En: *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima, 2009, p. 403.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

25. En consecuencia, no habiéndose configurado la falta que se imputó al impugnante, esto es, la ausencia injustificada por más de quince días en un periodo de ciento ochenta días, este cuerpo Colegiado ha considerado que debe declararse fundado el recurso impugnativo interpuesto.

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 FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ contra la Resolución de Consejo Nacional Penitenciario Nº 237-2011-INPE/P-CNP, del 27 de junio de 2011, emitida por la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, por lo que se REVOCA la citada resolución en el extremo referido al señor HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor HUGO ROLANDO HINOSTROZA FERNANDEZ y al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO.

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL

LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL

L8/P2