RESOLUCIÓN Nº 000142-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE	:	0071-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE	:	OSCAR MIGUEL PIZARRO LEON
ENTIDAD	:	PROYECTO ESPECIAL JAEN – SAN IGNACIO – BAGUA
RÉGIMEN	:	DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA	:	RÉGIMEN DISCIPLINARIO SUSPENSIÓN POR CINCO (5) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: Se declara FUNDADO el recurso interpuesto por el señor OSCAR MIGUEL PIZARRO LEON y, en consecuencia, se REVOCA la Resolución Nº 014-2017-MINAGRI-PEJSIB-OS, del 24 de octubre de 2017, emitida por el Especialista en Personal del PROYECTO ESPECIAL JAÉN – SAN IGNACIO – BAGUA; al haber prescrito el plazo para disponer el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

Lima, 24 de enero de 2018

ANTECEDENTES

1. Con Informe Nº 003-2016-MINAGRI-PEJSIB/ST, del 4 de enero de 2017, la Secretaría Técnica del Proyecto Especial Jaén – San Ignacio – Bagua, en lo sucesivo la Entidad, recomendó a la Dirección Ejecutiva el inicio del proceso administrativo disciplinario en contra del señor OSCAR MIGUEL PIZARRO LEON, en lo sucesivo el impugnante, toda vez que en su condición de Director de Obras de la Entidad habría otorgado conformidad a las planillas de asistencias del personal obrero correspondiente a los meses de agosto a noviembre de 2013, sin encontrarse acreditada la asistencia de dicho personal al Proyecto de Irrigación Cerezal – Las Juntas – Perico, dando lugar tal conformidad a la elaboración de las planillas de remuneraciones pagadas al personal obrero por la suma de S/.168,597.36.

2. Mediante el Acto que da inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario Nº 030-1-2017-MINAGRI-PEJSIB/OI, del 6 de junio de 2017[1], la Dirección Ejecutiva de la Entidad resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por la comisión de los hechos señalados en el numeral precedente, con lo cual habría transgredido los artículos 10º y 12º de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto[2], el numeral 10 del artículo 1º de las

[1] Notificada al impugnante el 22 de junio de 2017.

[2] **Ley Nº 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**
"Artículo 10º.- Finalidad de los Fondos Públicos
Los fondos públicos se orientan a la atención de los gastos que genere el cumplimiento de sus fines, independientemente de la fuente de financiamiento de donde provengan. Su percepción es

"Normas que regulan la Ejecución de las Obras Públicas por Adjudicación Directa", aprobadas por Resolución de Contraloría Nº 195-88-CG[3], el literal b) del numeral 6.17 del punto 6 y los literales b) y d) del numeral 12 del Anexo Nº 03 de la Guía Nº 01-2003-INADE/12.01 "Aprobación de Expediente Técnico, Ejecución y Liquidación de las Obras a Ejecutarse por Ejecución Presupuestaria Directa (EPD)", aprobada por Resolución Gerencial Nº 190-2003-INADE-1200[4], el artículo 1º de las "Disposiciones sobre el Registro de Control de Asistencia y de Salida en el Régimen Laboral de la Actividad Privada", aprobadas por Decreto Supremo Nº 004-2006-TR[5], los literales a), b), c) y d) del artículo 60º del Manual de Organización y

---

responsabilidad de las Entidades competentes con sujeción a las normas de la materia. Los fondos se orientan de manera eficiente y con atención a las prioridades del desarrollo del país".

"Artículo 12º.- Los Gastos Públicos

Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales".

[3] **Normas que regulan la Ejecución de las Obras Públicas por Adjudicación Directa, aprobadas por Resolución de Contraloría Nº 195-88-CG**

"**Artículo 1º.-** APROBAR las siguientes normas que regulan la ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa.

(...)

10. Los egresos que se efectúen en estas obras, deben ser concordantes con el Presupuesto Analítico aprobado por la Entidad de acuerdo a la normatividad vigente; anotándose los gastos de jornales, materiales, equipos y otros, en Registros Auxiliares por cada obra que comprenda el Proyecto.

(...)".

[4] **Guía Nº 01-2003-INADE/12.01 "Aprobación de Expediente Técnico, Ejecución y Liquidación de las Obras a Ejecutarse por Ejecución Presupuestal Directa (EPD)", aprobada por Resolución Gerencial Nº 190-2003-INADE-1200**

"6: De las obligaciones de la Entidad en Materia de Obras por Ejecución Presupuestaria Directa (EPD).

(...)

6.17: Son también obligaciones de la entidad:

(...)

b) Controlar y hacer que cumplan las leyes laborales.

(...)".

"Anexo Nº 03: Funciones del Residente de Obra

(...)

12: Con relación a los trabajadores, a los aspectos laborales y a la seguridad industrial:

(...)

b) Controlar que los registros que se realicen en los libros de planillas de salarios y sueldos de los trabajadores correspondan a la realidad.

(...)

d) Control de la cantidad e idoneidad de personal técnico y obrero que desempeñe labores en la obra a su cargo a través de partes de trabajo.

(...)".

[5] **Disposiciones sobre el Registro de Control de Asistencia y de Salida en el Régimen Laboral de la Actividad Privada, aprobadas por Decreto Supremo Nº 004-2006-TR**

"Artículo 1º.- Ámbito

Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Directoral Nº 110-2008-INADE-6401[6] y el numeral 1 del artículo 6º, el numeral 5 del artículo 7º y el numeral 2 del artículo 8º de la Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública[7].

3. De la revisión de los documentos que obran en el expediente administrativo, se observa que el impugnante no cumplió con presentar sus descargos.

4. Teniendo en consideración las recomendaciones del Informe Nº 010-2017-MINAGRI-PEJSIB/OI emitido por la Dirección Ejecutiva de la Entidad, mediante Resolución Nº 014-2017-MINAGRI-PEJSIB-OS, del 24 de octubre de 2017[8], el

---

Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores.
(...)".

[6] **Manual de Organización y Funciones del Proyecto Especial Jaén – San Ignacio – Bagua, aprobado por Resolución Directoral Nº 110-2008-INADE-6401**
"Artículo 60º.- Director de Obra
(...)
a) Dirigir y controlar el funcionamiento de la dirección a su cargo.
b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que regulan el funcionamiento de la Dirección.
c) Programar, supervisar y coordinar con las Oficinas de Apoyo y Órganos de Líneas del Proyecto Especial.
d) Evaluar e informar mensualmente a la Dirección Ejecutiva (...) sobre el avance de la ejecución de las obras a su cargo.
(...)".

[7] **Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública**
"Artículo 6º.- Principios de la Función Pública
El servidor público actúa de acuerdo a los siguientes principios:
1. Respeto
Adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.
(...)".
"Artículo 7º.- Deberes de la Función Pública
El servidor público tiene los siguientes deberes:
(...)
5. Uso Adecuado de los Bienes del Estado
Debe proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados.
(...)".
"Artículo 8º.- Prohibiciones Éticas de la Función Pública
El servidor público está prohibido de:
(...)
2. Obtener Ventajas Indebidas
Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.
(...)".

[8] Notificada al impugnante el 24 de octubre de 2017.

Especialista en Personal de la Entidad resolvió sancionar al impugnante con la medida disciplinaria de suspensión por cinco (5) días sin goce de remuneraciones, por haber otorgado conformidad a las planillas de asistencias del personal obrero correspondiente a los meses de agosto a noviembre de 2013, sin encontrarse acreditada la asistencia de dicho personal al Proyecto de Irrigación Cerezal – Las Juntas – Perico, dando lugar tal conformidad a la elaboración de las planillas de remuneraciones pagadas al personal obrero por la suma de S/.168,597.36, con lo cual transgredió los literales a), b), c) y d) del artículo 60º del Manual de Organización y Funciones de la Entidad, el numeral 7 de la Guía Nº 01-2003-INADE/12.01[9], el literal c) del artículo 25º del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, aprobado por Resolución Directoral Nº 249-2012-AG-PEJSIB-6401[10] y los literales a) y b) del numeral 3.1 de la cláusula tercera y los literales a), b) y c) de la cláusula octava del Contrato de Trabajo a Plazo Fijo para Servicio Específico Nº 106-2011-AG-PEJSIB-6401[11], incurriendo en las faltas tipificadas en el literal d) del

---

[9] **Guía Nº 01-2003-INADE/12.01 "Aprobación de Expediente Técnico, Ejecución y Liquidación de las Obras a Ejecutarse por Ejecución Presupuestal Directa (EPD)", aprobada por Resolución Gerencial Nº 190-2003-INADE-1200**

"7: De la responsabilidad de la aplicación de esta Guía

Los Directores Ejecutivos son responsables de velar por la correcta aplicación y cumplimiento de la presente Guía, sin menoscabo de la responsabilidad que pueda imputársele a los Directores, a los Jefes de Oficinas o a quienes hagan sus veces, al Residente y al Inspector, o a cualquier otro funcionario o trabajador involucrado en una eventual inobservancia.

(...)".

[10] **Reglamento Interno de Trabajo del Proyecto Especial Jaén - San Ignacio - Bagua**

"**Artículo 25º.-** Son deberes de los trabajadores de PEJSIB, además de los que se deriven de las disposiciones legales y administrativas vigentes, los siguientes:

(...)

c) Desempeñar las funciones asignadas al cargo que ocupa y las labores que se le encarguen con dedicación, eficiencia, honestidad, ética, transparencia y honradez.

(...)".

[11] **Contrato de Trabajo a Plazo Fijo para Servicio Específico Nº 106-2011-AG-PEJSIB-6401**

"**CLÁUSULA TERCERA: DEL OBJETO DEL PRESENTE CONTRATO**

3.1 En armonía con lo establecido en las cláusulas anteriores y en virtud del presente contrato, **EL EMPLEADOR**, contrata los servicios personales específicos y subordinados de **EL TRABAJADOR** para realizar y/o desarrollar labores correspondientes al cargo de **Director de Obras**, establecido en los documentos normativos del Proyecto Especial, específicamente en el artículo 59º del Manual de Organización y Funciones, que el contratado declara conocer íntegramente. Asimismo deberá cumplir con las siguientes funciones:

a) Dirigir y controlar el funcionamiento de la Dirección a su cargo.

b) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que regulan el funcionamiento de la Dirección.

(...)".

"**CLÁUSULA OCTAVA: DE LAS OBLIGACIONES DE EL TRABAJADOR**

En virtud del presente documento **EL TRABAJADOR** asume básicamente las siguientes funciones:

a) Desarrollar para **EL EMPLEADOR** toda su capacidad de trabajo en el desempeño de las labores principales, específicas, conexas y complementarias inherentes al puesto para el cual es contratado.

b) Cumplir con las funciones, órdenes e instrucciones que le imparta **EL EMPLEADOR**, conforme a los alcances de la Cláusula Tercera del presente contrato, debiendo actuar con lealtad al empleador.

c) Observar y cumplir el Reglamento Interno de Trabajo, así como el Código de Ética del Funcionario Público, del MINAG y del PEJSIB.

artículo 85º de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil[12] y en el numeral 98.3 del artículo 98º de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM[13].

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con lo resuelto por la Entidad, el 13 de noviembre de 2017 el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Nº 014-2017-MINAGRI-PEJSIB-OS, manifestando que se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad, el principio de causalidad, el principio de razonabilidad y el principio de inmediatez.

6. Con Oficio Nº 1135-2017-MINAGRI-PEJSIB-DE, la Dirección Ejecutiva de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

7. Mediante Oficios N°s 000491-2018-SERVIR/TSC y 000492-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal determinó que el recurso de apelación interpuesto por el impugnante cumple con los requisitos de admisibilidad señalados en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo Nº 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM.

ANÁLISIS

<u>De la competencia del Tribunal del Servicio Civil</u>

8. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023[14], modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final la Ley Nº 29951 - Ley

---

(...)".

[12] **Ley Nº 30057 - Ley del Servicio Civil**
"Artículo 85º.- Faltas de carácter disciplinario
Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:
(...)
d) La negligencia en el desempeño de las funciones.
(...)".

[13] **Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**
"Artículo 98.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria
(...)
98.3. La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o ex servidor civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo.
(...)".

del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013[15], 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.

9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena Nº 001-2010-SERVIR/TSC[16], 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.

10. 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.

11. 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

---

[14] **Decreto Legislativo Nº 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 contenciosa 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".

[15] **Ley Nº 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 Nº 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos".

[16] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado por la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM

12. Mediante la Ley Nº 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.

13. 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 del Servicio Civil[17], serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia[18].

14. 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 Nº 040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria[19] se

---

[17] **Ley Nº 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 17º y 18º de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)".

[18] **Ley Nº 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 17º y 18º de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)".

[19] **Reglamento General de la Ley Nº 30057, aprobado por el Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS
"UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario
El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los siete (7) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento.

estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los siete (7) meses de su publicación, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014.

15. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultan 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°s 276, 728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil[20].

16. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 101-2015-SERVIR-PE[21], se efectuó diversas precisiones respecto al régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la

---

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

[20] **Reglamento General de la Ley Nº 30057, aprobado por el Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM**
"Artículo 90º.- 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.
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".

[21] **Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 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 Nº 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)".

Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, señalando en su numeral 4.1[22] que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728, 1057 y Ley Nº 30057.

17. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultan 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°s 276, 728 y 1057.

18. Por su parte, respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario, en el numeral 6 de la Directiva Nº 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 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 regirán 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 regiría 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

[22] **Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 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 Nº 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)".

disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC[23], se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

(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 prescripción.
(ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.

19. En ese sentido, se debe concluir que a partir del 14 de septiembre de 2014, las entidades públicas con trabajadores sujetos a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo Nº 276, Decreto Legislativo Nº 728 y Decreto Legislativo Nº 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 procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.

20. En ese contexto, habiéndose verificado que los hechos imputados al impugnante ocurrieron con anterioridad al 14 de septiembre de 2014, corresponde que se apliquen las normas sustantivas reguladas en el TUO del Decreto Legislativo Nº 728 y/o en el Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, y las normas procedimentales reguladas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.

---

[23] **Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 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".

Sobre la aplicación del principio de irretroactividad

21. Sobre el particular, esta Sala estima pertinente determinar si el procedimiento administrativo disciplinario seguido al impugnante se instauró oportunamente y si la sanción materia de impugnación ha sido impuesta dentro de los plazos que determina la ley aplicable al caso, antes que se produzca la prescripción de la acción administrativa, teniendo en consideración los plazos transcurridos.

22. En cuanto a la ley aplicable al caso, se debe tener en consideración lo señalado por el principio de irretroactividad establecido en el numeral 5 del artículo 246º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, en lo sucesivo el TUO de la Ley Nº 27444, el mismo que señala lo siguiente:

"***5.- Irretroactividad.-*** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, ***salvo que las posteriores le sean más favorables***.
Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y ***a sus plazos de prescripción***, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.". (Énfasis agregado).

23. Conforme se aprecia del contenido de la norma mencionada en el párrafo que antecede, el principio de irretroactividad contempla que se deben aplicar las normas sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción; sin embargo, también precisa como excepción, la salvedad que la norma posterior establezca disposiciones que le sean más favorables al infractor, como resulta ser el caso de los plazos de prescripción, entre otras.

24. Respecto a la denominada retroactividad benigna, Morón Urbina[24] precisa que: "(..) si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo (..).

Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva. En todo caso, para adoptar la decisión la autoridad debe plantearse hipotéticamente la decisión sancionadora que

[24] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima Edición. Gaceta Jurídica. Año 2014, p. 775 - 776.

adoptaría con uno y con otro marco legal y decidirse por la que en definitiva y de manera integral arroje los resultados más convenientes o beneficiosos para el infractor". (Subrayado agregado).

25. En ese sentido, en aplicación de la excepción contenida en el principio de irretroactividad, este Tribunal considera pertinente determinar si en el presente caso corresponde aplicar el plazo de prescripción vigente al momento de la comisión de la infracción o, por el contrario, se debe aplicar el plazo de prescripción contenido en norma posterior que sea más favorable para la impugnante.

Sobre la prescripción de la potestad disciplinaria

26. En el presente caso, teniendo en cuenta que esta Sala ha determinado que el procedimiento administrativo disciplinario seguido a la impugnante se regula por las normas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos, y las normas procedimentales de la Ley Nº 30057 y su Reglamento General, corresponde determinar cuáles son las normas sobre la prescripción de la potestad disciplinaria que se aplicarán.

27. En el presente caso, si bien el impugnante se encontraba sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el TUO del Decreto Legislativo Nº 728, dicho régimen no contiene un plazo de prescripción.

28. Por otro lado, el artículo 17º del Reglamento de la Ley Nº 27815, aprobado por Decreto Supremo Nº 033-2005-PCM, vigente al momento de la infracción imputada al impugnante, establecía que el plazo de prescripción de la acción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario es de tres (3) años contados desde la fecha en que la Comisión Permanente o Especial Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios toma conocimiento de la comisión de la infracción, salvo que se trate de infracciones continuadas, en cuyo caso el plazo de prescripción se contabilizará a partir de la fecha en que se cometió la última infracción.

29. Sin embargo, teniendo en cuenta que en virtud al principio de irretroactividad (retroactividad benigna) descrito en el numeral 5 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444, se debe analizar si existe otro plazo de prescripción contenido en el ordenamiento jurídico aplicable al procedimiento disciplinario, que aunque tenga vigencia posterior sea más favorable para el impugnante.

30. En esta línea cabe señalar, que si bien la norma sustantiva aplicable a la impugnante es el TUO del Decreto Legislativo Nº 728 o la Ley Nº 27815, en razón de la fecha en que ocurrieron los hechos, dichas normativas han sido sustituidas por el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley Nº 30057 y su

Reglamento General, que son aplicables a partir el 14 de septiembre de 2014. De modo tal que esta última norma también regula las faltas y sanciones, así como los plazos de prescripción aplicables a los procedimientos administrativos disciplinarios.

31. De esta forma, se debe tener en cuenta que el artículo 94º de la Ley Nº 30057 establece que la competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la Oficina de Recursos Humanos de la entidad, o la que haga de sus veces; asimismo, en cuanto al plazo de duración del procedimiento administrativo disciplinario, se prevé que entre el inicio del procedimiento y la emisión de la resolución no puede transcurrir más de un (1) año[25].

32. Conforme a lo señalado precedentemente, esta Sala aprecia que para el inicio de procedimiento administrativo disciplinario la Ley Nº 30057 contempla un plazo de prescripción de tres (3) años desde el momento en que se cometió la falta.

33. Asimismo, en cuanto a la duración del procedimiento administrativo disciplinario, la Ley Nº 30057 contempla un plazo de prescripción de un (1) año entre el inicio del procedimiento y la emisión de la resolución.

34. En el presente caso, se tiene que los hechos materia de imputación datan desde agosto a noviembre de 2013, fecha en la cual el impugnante habría otorgado conformidad a las planillas de asistencias del personal obrero correspondiente a los meses de agosto a noviembre de 2013, sin encontrarse acreditada la asistencia de dicho personal al Proyecto de Irrigación Cerezal – Las Juntas – Perico, dando lugar tal conformidad a la elaboración de las planillas de remuneraciones pagadas al personal obrero por la suma de S/.168,597.36; por lo que el plazo máximo para iniciar el procedimiento concluyó en noviembre de 2016.

35. Asimismo, se advierte que durante los tres (3) años acaecidos entre noviembre de 2013 y noviembre de 2014, ni el Especialista en Personal de la Entidad ni la Dirección Ejecutiva, en calidad de Órgano Instructor del procedimiento

---

[25] **Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil**
"Artículo 94º.- Prescripción
La competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad, o de la que haga sus veces.
La autoridad administrativa resuelve en un plazo de treinta (30) días hábiles. Si la complejidad del procedimiento ameritase un mayor plazo, la autoridad administrativa debe motivar debidamente la dilación. En todo caso, entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a un (1) año.
Para el caso de los ex servidores civiles, el plazo de prescripción es de dos (2) años contados a partir de que la entidad conoció de la comisión de la infracción".

administrativo disciplinario tomaron conocimiento de la comisión de la falta; y asimismo, la notificación del Acto que da inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario Nº 030-1-2017-MINAGRI-PEJSIB/OI, mediante el cual se inició el procedimiento disciplinario en contra del impugnante, se realizó el 22 de junio de 2017, habiendo transcurrido en exceso el plazo de tres (3) años establecido en la Ley Nº 30057.

36. En tal sentido, siendo consecuencia de la prescripción "tornar incompetente al órgano sancionador para abrir o proseguir con el procedimiento sancionador"[26], esta Sala considera que en mérito al plazo de prescripción de tres (3) años a partir de la comisión de la falta establecido en el artículo 94º de la Ley Nº 30057, aplicable en virtud del principio de irretroactividad, debe revocarse la sanción impuesta al impugnante; no resultando pertinente pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por ésta.

37. En este punto, cabe añadir que de la revisión de la regulación dispuesta por la Ley Nº 27815, se puede advertir que dicha norma y el TUO del Decreto Legislativo Nº 728 (incluyendo el Reglamento Interno de Trabajo, a través del cual el empleador autolimita su potestad disciplinaria[27]); responden a ámbitos distintos de aplicación, son de naturaleza distinta, tienen un procedimiento disciplinario diferente y responden a situaciones jurídicas completamente diferentes.

38. En consecuencia, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario no puede haber concurrencia de imputación por infracciones a normas laborales, como el TUO y la Ley Nº 27815, por tener procedimientos establecidos con claras diferencias, distintos supuestos de hecho que configuran la infracción, un plazo de prescripción y la aplicación del principio de inmediatez en uno y otro caso respectivamente, y sanciones reguladas de diferente forma.

39. Así, se estaría vulnerando el derecho de defensa del administrado, y por ende el debido procedimiento administrativo, al estar éste en estado de incertidumbre respecto al tipo y gravedad de infracción administrativa que la administración le imputa, el procedimiento disciplinario que se le va a seguir, así como el tipo de sanción que pudiera imponérsele.

---

[26] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Octava Edición, 2009, Lima, Gaceta Jurídica. p. 733.

[27] **Decreto Supremo Nº 039-91-TR - Establecen el Reglamento Interno de Trabajo, que determine las condiciones que deben sujetarse los empleadores y trabajadores en el cumplimiento de sus prestaciones**
"**Artículo 1º.-** El reglamento interno de trabajo, determina las condiciones a que deben sujetarse los empleadores y trabajadores en el cumplimiento de sus prestaciones".
"**Artículo 5º.-** Los trabajadores, que consideren que las normas del reglamento violan disposiciones legales o convencionales vigentes en el centro de trabajo, podrán accionar judicialmente."

40. Por otro lado, en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Nº 30057 se señaló textualmente lo siguiente:

"***DÉCIMA. Aplicación del régimen sancionador y proceso administrativo disciplinario***

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los procesos administrativos disciplinarios en las entidades públicas se tramitan de conformidad con lo estipulado en la presente Ley y sus normas reglamentarias. El Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815, se aplica en los supuestos no previstos en la presente norma.

Queda prohibida la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en la presente Ley y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario. (..)". (Subrayado nuestro).

41. Como se puede apreciar de la norma citada, a partir de la vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley Nº 30057, el legislador ha prohibido la imputación simultánea en un mismo procedimiento administrativo de las normas que regulan el régimen disciplinario de la Ley Nº 30057 y de las normas previstas en la Ley Nº 27815 para una misma conducta infractora. Asimismo, ha precisado que la aplicación de la Ley Nº 27815 está restringida a los supuestos no regulados por la Ley Nº 30057.

42. Si bien en el procedimiento administrativo disciplinario seguido contra el impugnante se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento administrativo, toda vez que se han aplicado al caso materia de análisis normas de naturaleza distinta para la tipificación de un mismo acto, tales como el Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, la Ley Nº 27815 y la Ley Nº 30057, esta Sala considera que no resulta factible declarar la nulidad del acto que da inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario Nº 030-1-2017-MINAGRI-PEJSIB/OI, del 6 de junio de 2017 y de la Resolución Nº 014-2017-MINAGRI-PEJSIB-OS, del 24 de octubre de 2017, y retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la emisión del primero de los actos citados, puesto que, como se ha señalado en los numerales 30 al 36 de la presente resolución, en virtud al principio de irretroactividad (retroactividad benigna), a dicho momento, 6 de junio de 2017, ya había transcurrido en exceso el plazo de prescripción de tres (3) años a partir de la comisión de la falta establecido en el artículo 94º de la Ley Nº 30057.

43. Por las consideraciones expuestas, este cuerpo Colegiado estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso interpuesto por el señor OSCAR MIGUEL PIZARRO LEON y, en consecuencia, REVOCAR la Resolución Nº 014-2017-MINAGRI-PEJSIB-OS, del 24 de octubre de 2017, emitida por el Especialista en Personal del PROYECTO ESPECIAL JAÉN – SAN IGNACIO – BAGUA; al haber prescrito el plazo para disponer el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor OSCAR MIGUEL PIZARRO LEON.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor OSCAR MIGUEL PIZARRO LEON y al PROYECTO ESPECIAL JAÉN - SAN IGNACIO - BAGUA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al PROYECTO ESPECIAL JAÉN - SAN IGNACIO – BAGUA.

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).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO
VOCAL

CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE
PRESIDENTE

ROLANDO SALVATIERRA COMBINA
VOCAL

Pase a Of. Informática para publicar Pag. web del PEJSIB
Org. Sancionador.

L24/CP3