



Academia de la Magistratura

RESOLUCIÓN N° 001–2021–AMAG/SA–INF–OS

Lima, 29 de diciembre de 2021

VISTOS:

El Informe del Órgano Instructor N°001–2021–AMAG/DG y demás documentos relacionados con la investigación practicada en el Expediente Administrativo N° 11–2020–AMAG/SA/RRHH/STRDPS seguido contra el servidor **GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA**, por su actuación como Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e) año 2017 de la Academia de la Magistratura.

CONSIDERANDO:

Que, con el Informe de Precalificación N° 030–2021–AMAG/SA/RRHH/STRDPAS, emitido en el marco de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 040–2014–PCM, así como la Directiva N° 02–2015–SERVIR/GPGSC sobre el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley del Servicio Civil, aprobada por Resolución de la Presidencia Ejecutiva N°101–2015–SERVIR–P, actualizada mediante Resolución N° 092–2016–SERVIR–PE, la misma que desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario que establece Ley N° 30057; además, en observancia del artículo 107° del citado Reglamento, corresponde detallar los requisitos para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario – PAD.

IDENTIFICACIÓN DEL SERVIDOR CIVIL, ASÍ COMO EL PUESTO DESEMPEÑADO AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA FALTA

Nombre : **GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA**
Cargo : Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e) 2017
Régimen Laboral : Decreto legislativo N°728

ANTECEDENTES Y DOCUMENTOS QUE DIERON LUGAR AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO

1. Mediante Oficio N° 00253–2019–CG/GPOIN de fecha 29 de noviembre de 2019, el Gerente de Control Político Institucional y Económico de la Contraloría General de la República pone en conocimiento de la Academia de la Magistratura (AMAG), el Informe de Auditoría N° 5641–2019–CG/JUSPE–AC (en adelante “Informe de Auditoría”) a fin de que se propicie el mejoramiento de la gestión y eficacia operativa de los controles internos de la entidad y el desempeño de los funcionarios y servidores públicos a su servicio. En dicho informe se hace conocer a la entidad diferentes observaciones que habrían configurado faltas en los servidores/funcionarios. Entre ellos, la Observación N° 3 relacionada a la generación de pagos indebidos en los años 2015, 2016 y 2017 por incremento de beneficios económicos denominados “vales de consumo de



Academia de la Magistratura

alimentos” otorgados a los trabajadores del régimen 728, en tanto dicho beneficio sufrió incrementos indebidos en relación a los años anteriores; y habiéndose extendido dicho beneficio a trabajadores bajo la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), contraviniendo prohibiciones legales vigentes.

2. En el presente caso sólo nos referiremos a los hechos sucedidos en el año 2017 ya que es el periodo en el que el investigado se desempeñó como Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e).

El Informe de Auditoría en su Apéndice 1 menciona la relación de personas comprendidas en los hechos observados, refiriendo, entre otros, a GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA como Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e) de la AMAG a la fecha de la comisión de los hechos.

En el Apéndice 2, la comisión auditora consigna los comentarios del servidor investigado, sobre los hechos observados, y realizada la evaluación de los documentos obrantes en el Apéndice 3, considera que los mismos no han sido desvirtuados exponiendo la participación de GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA, en su calidad de Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e), quien otorgó la Certificación de Crédito Presupuestario – CCP 1352–2017–AMAG/UP por S/ 44 000,00 (Cuarenta y Cuatro Mil con 00/100 Soles) y CCP 1353–2017–AMAG/UP por S/ 43 900,00 (Cuarenta y Tres Mil Novecientos con 00/100 Soles) ambas de 31 de agosto del 2017, para el otorgamiento del beneficio económico denominado “vales de consumo de alimentos”: sin observar las normas legales vigentes en materia presupuestal que establecen la prohibición de otorgamiento e incremento de beneficios, afectando el uso eficiente de los recursos públicos con que cuenta la entidad y, asimismo, la transparencia y legalidad que debe regirse en la administración pública.

3. Con Proveído N° 748–2019–AMAG–CD/P, de fecha 31 de diciembre de 2019, el Presidente del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura remite el Informe de Auditoría al Director General quien lo recepciona en la misma fecha.
4. Mediante Memorando N° 1558–2020–AMAG/DG de fecha 27 de julio de 2020, el Director General remite a la Subdirectora de Recursos Humanos, el Informe de Auditoría y dispone que cumpla con derivar al Secretario Técnico del Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la AMAG (en adelante “Secretaría Técnica”) para que, en el marco de sus responsabilidades, inicie y desarrolle los procesos disciplinarios según corresponda.
5. Mediante Memorando N° 122–2020–AMAG/RRHH, de fecha 05 de agosto de 2020, la Subdirección de Recursos Humanos remite el Informe de Auditoría a la Secretaría Técnica para que prosiga con el trámite conforme a lo señalado en la Directiva N°02–2015–SERVIR/GPGSC, modificado por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092–2016–SERVIR–PE.



Academia de la Magistratura

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS IDENTIFICADOS PRODUCTO DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA

El servidor investigado habría incurrido en negligencia en el desempeño de sus funciones, tratándose de faltas por acción, por cuanto:

- Otorgó la Certificación de Crédito Presupuestario – CCP N° 1352 – 2017 –AMAG/UP por S/. 44 000,00 (Cuarenta y Cuatro Mil con 00/100 Soles) el 31 de agosto del 2017, para el otorgamiento del beneficio económico denominado **“vales de consumo de alimentos”**, sin observar las normas legales vigentes en materia presupuestal que establecen la prohibición de otorgamiento e incremento de beneficios.
- Otorgó la Certificación de Crédito Presupuestario – CCP N°.1353–2017–AMAG / UP por S/. 43 900,00 (Cuarenta y Tres Mil Novecientos con 00/100 Soles) el 31 de agosto del 2017, para el otorgamiento del beneficio económico denominado **“vales de consumo de alimentos”**, sin observar las normas legales vigentes en materia presupuestal que establecen la prohibición de otorgamiento e incremento de beneficios.

Las citadas certificaciones estas referidas al otorgamiento de beneficio económico mediante la entrega de vales de consumo al personal contratado bajo la modalidad de CAS durante el 2017; así como los incrementos efectuados del citado beneficio al personal contratado bajo la modalidad del Decreto Legislativo 728 también durante el 2017.

NORMA JURÍDICA PRESUNTAMENTE VULNERADA

El servidor GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA, en su condición de Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e) –encargatura efectuada mediante Resolución N° 015–2017–AMAG–CD de fecha 01 de agosto de 2017– habría vulnerado la siguiente normativa:

- Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (en adelante LGSNP)
Sexta Disposición Transitoria
Las entidades del Sector Público, sujetas al régimen laboral de la actividad privada, por excepción, seguirán otorgando a sus trabajadores las remuneraciones, beneficios o tratamientos especiales que por costumbre, disposición legal o negociación vienen otorgando, de acuerdo a la normatividad laboral.
- Ley N° 30518 – Ley de Presupuesto para el Sector Público del año 2017
Artículo 6 – Ingresos del personal
Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas



Academia de la Magistratura

características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

- Decreto Legislativo N°1057 – Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

Artículo 3 – Definición del contrato administrativo de servicios

El Contrato Administrativo de Servicios constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. Se regula por la presente norma, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, el régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales. El Régimen Laboral Especial del Decreto Legislativo 1057 tiene carácter transitorio.

- Las funciones y atribuciones atribuidas al servidor se encuentran establecidas en el ROF de la AMAG, para el cargo de Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto que establece lo siguiente:

Artículo 24: Funciones de la Oficina de Planificación y Presupuesto:

“(…)

f) *Gestionar, coordinar y supervisar el proceso presupuestario de la institución, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia.*

g) *Conducir y evaluar las acciones de racionalización administrativa para optimizar las funciones de la Academia”.*

La conducta infractora del servidor en su condición de Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e), se encontraría tipificada en el artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley General del Servicio Civil que establece lo siguiente:

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

(…)

d) *La negligencia en el desempeño de sus funciones”¹.*

Conforme al párrafo precedente el servidor investigado habría incurrido en negligencia en el desempeño de sus funciones por comisión, por cuanto emitió las citadas certificaciones trasgrediendo las siguientes normas de presupuesto para el año 2017.

¹ Respecto a la falta tipificada en el literal d) del referido artículo 85°, la cual hace referencia a la negligencia en el desempeño de las funciones, necesita obligatoriamente de la remisión a otra norma para su aplicación -en este caso una norma interna: el ROF institucional- la cual debe establecer funciones que puedan ser consideradas como negligentemente cumplidas; tal como lo señala el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC que establecen como precedente administrativo de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 15, 22,31,32,33,39,40,41 de dicha resolución.



Academia de la Magistratura

La transgresión de las citadas normas, ocasionaron, de forma colateral, la vulneración del Principio de Legalidad establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece que las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y el derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo a los fines para los cuales les fueron conferidas.

FUNDAMENTACIÓN DE LAS RAZONES POR LAS QUE SE SANCIONA. ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS Y EN GENERAL DE LOS MEDIOS PROBATORIOS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA LA DECISIÓN

Mediante Informe de precalificación N°030–2021–AMAG/SA/RRHH/STRDPS, de fecha 26 de marzo de 2021, la Secretaría Técnica recomienda se proceda con el acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor investigado.

Mediante Carta N° 13–2021–AMAG/DG, de fecha 05 de abril de 2021, el Órgano Instructor notifica al servidor investigado el Inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Mediante Carta N° 19–2021–AMAG/DG, de fecha 09 de abril de 2021, el Órgano Instructor –a pedido del servidor investigado– otorga plazo ampliatorio para la presentación de su descargo.

Mediante Escrito 013–2021, de fecha 16 de abril de 2021, el servidor investigado remite el descargo sobre los hechos imputados.

Por medio de la Carta N° 01–2021, de fecha 13 de diciembre de 2021, se remite al servidor investigado la fecha y lugar del Informe Oral programado para el 17 de diciembre de 2021.

A través del Acta de Registro de Informe Oral, de fecha 17 de diciembre de 2021, se deja constancia que se realizó el Informe Oral programado mediante Carta N° 01–2021–AMAG/SA–INF.

Emitir la certificación presupuestal que permitiría otorgar los “vales de consumo de alimentos” a 85 (ochenta y cinco) trabajadores contratados bajo la modalidad de CAS, en el año 2017.

Al respecto el servido investigado mediante sus descargos ha señalado lo siguiente:

1. *“Para la gestión del gasto orientados a la atención de los vales de consumo de alimentos para el total de los trabajadores de la AMAG del año 2017, se advierte haberse agotado todos los niveles que el procedimiento conlleva, desde la unidad gestora la Subdirección de Personal, la Secretaría Administrativa, la Oficina de Asesoría Jurídica, la Oficina de Planificación y Presupuesto, la Dirección General, el Titular del Pliego; estos actos administrativos son finalmente respaldados por el Consejo Directivo. Es decir, lo que se pretende es resaltar que el otorgamiento de pagos por vales de consumo para el íntegro de los trabajadores, constituye un acto de firme convicción institucional con antecedentes desde periodos anteriores, siendo que está debidamente amparado con supuesto legal respectivo, y obviamente han estado previstos en la programación presupuestal de cada año, y, en consecuencia,*



Academia de la Magistratura

están respaldados por el presupuesto institucional; los alcances de tales beneficios de manera transparente ha sido materia de discusión con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas en la oportunidad cuando se sustenta el presupuesto institucional de cada año.

2. *Respecto a la supuesta negligencia en el desempeño de funciones del Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (e) en el marco del otorgamiento de vales de consumo de alimentos para el personal estable y CAS de la Academia de la Magistratura – año 2017, se debe contemplar las siguientes consideraciones:*

- 2.1. *En calidad de Jefe de Oficina de Planificación y Presupuesto (e) corresponde la expedición de la Certificación Presupuestaria; dicho acto administrativo no resulta vinculante respecto a la voluntad de otorgar ningún beneficio (incluidos vales de alimento), ni definir a quiénes va dirigido, sea personal del régimen 728, CAS, etc., qué montos se asignaría, mucho menos dispone incrementos. Por definición se entiende que la Certificación Presupuestal “constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso”. Vale decir que es una etapa previa al compromiso, nivel de ejecución donde se cautela el cumplimiento de las disposiciones legales.*

En este orden de ideas, la Certificación Presupuestal no convalida los actos administrativos o acciones que se realice con inobservancia de los requisitos esenciales y formalidades impuestas por las normas legales, en la utilización financiera de los recursos públicos asignados; así como tampoco en ningún caso, las certificaciones presupuestales constituyen el sustento legal para aprobaciones de otorgamiento de beneficios y otros.

- 2.2. *No obstante, lo anteriormente señalado, en calidad de Jefe de Planificación y Presupuesto (e), se ha manifestado celo para cautelar la observancia de los aspectos que configuran el marco de la legalidad del gasto para el caso específico, materia del presente Informe de Descargo.*

Así, expresamos que se han agotado las siguientes acciones:

- a. *En materia de antecedentes se contaba con la autorización de la Alta Dirección, aspecto que comprende la opinión del Jefe del Órgano de Control Institucional, donde expresa de manera clara su conformidad para el otorgamiento de apoyo alimentario para los trabajadores, incluye CAS. (Capítulo III).*
- b. *Para el caso específico del año 2017, sobre la solicitud presentada a la Oficina de Planificación y Presupuesto para expedir las certificaciones*



Academia de la Magistratura

presupuestarias, paralelamente se verificó la conformidad de las áreas responsables (Subdirección de Personal / Subdirección de Logística / Secretaría Administrativa / Oficina de Asesoría Jurídica / Dirección General). (Capítulo IV).

Análisis: Como se observa en el descargo señalado, el investigado no niega los hechos atribuidos sino trata de justificar su accionar señalando que la inclusión de los trabajadores CAS al beneficio de “vales de consumo de alimentos” contaba con el respaldo de las Unidades Orgánicas competentes de la AMAG; al respecto debemos señalar que la falta que se le atribuye es de responsabilidad personal por el hecho propio y no se le puede atribuir a otros servidores esta responsabilidad –que de existir será ventilada en el procedimiento respectivo– más aún cuando siendo Jefe de Planificación y Presupuesto (e) tiene el deber de supervisar el proceso presupuestario de la institución, es decir antes de emitir las certificaciones presupuestales en cuestión debió advertir la inobservancia a las normas presupuestales. Este mismo, razonamiento se aplica al hecho de señalar que este beneficio se otorgaba ya en años anteriores y por ello se continuaba haciéndolo.

En principio, corresponde señalar que la costumbre se constituye a partir de la práctica reiterada y constante, es decir, la duración y reiteración de conductas en el tiempo, y asimismo la conciencia social acerca de la obligatoriedad de dicha práctica, convicción generalizada de la exigibilidad jurídica de dicha conducta². Se constituye, pues, de la combinación de un elemento objetivo, como es la repetición generalizada y continuada de una conducta, y otro subjetivo que consiste en la creencia que surgen en ella reglas obligatorias.

Siendo así, es posible concluir que, para estar vigente, a la costumbre le basta materializar un comportamiento o conducta, repetitivo y constante y con convicción de su exigibilidad, mientras en el caso de otras fuentes del derecho laboral, como por ejemplo el convenio colectivo, precisan de encontrarse plasmados y ser resultado de un proceso de negociación³.

Sin embargo, no se puede **soslayar que en el ámbito público** la conducta o comportamiento de las autoridades administrativas se encuentra regida por el principio de legalidad⁴, en virtud del cual sólo pueden actuar según lo que establezcan la Constitución, la Ley y el derecho. En ese orden de ideas, el principio de legalidad supone pues una importante limitación a la costumbre en las relaciones de servicio civil.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC, en su fundamento 2.1.3.2

³ Son las cláusulas de carácter normativo las que atribuyen la calidad de fuente de derecho laboral al convenio colectivo. En relación con la condición de la costumbre como fuente de derecho, puede verse la Casación Laboral N° 727-2011, que en su considerando Décimo Tercero, señala: "DÉCIMO TERCERO: No habiéndose acreditado la existencia de Convenio Colectivo que reconozca la existencia del derecho alegado en la demanda, corresponde verificar la existencia del mismo sobre la base de la costumbre como fuente del derecho laboral (...)"

⁴ Inciso 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS: "Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo I. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: 1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."



Academia de la Magistratura

Asimismo, es importante indicar que la costumbre nunca podría aplicarse en contra de un mandato normativo superior, por lo que cualquier práctica que se forme en contravención de una norma será inválida.

El investigado señala, además: “*que está debidamente amparado con supuesto legal respectivo*”, sin embargo, no ha señalado el supuesto legal que le permitiría la inclusión de los trabajadores CAS al beneficio de “vales de consumo de alimentos”.

Ahora bien, en mérito a lo expuesto en los párrafos que preceden, es pertinente señalar que las entidades públicas que cuenten con personal sujeto al régimen de la actividad privada (entiéndase, únicamente personal bajo el Régimen del Decreto Legislativo N°728, en virtud de lo dispuesto en la Sexta Disposición Transitoria de la Ley No 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁵ (LGSNP), excepcionalmente pueden seguir otorgando a sus trabajadores las remuneraciones, beneficios o tratamientos especiales que por costumbre, disposición legal o negociación colectiva venían otorgando, de acuerdo con la normatividad laboral. Siendo que la norma, no establece que este se haga efectivo o extensivo al régimen laboral de CAS, este beneficio no les correspondía, lo cual ha generado un perjuicio económico a la entidad.

Siendo importante resalta que la sexta disposición transitoria de la Ley N°28411, señaló que la aplicación de dicha disposición es a favor exclusivamente de los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo 728. Por lo tanto, no corresponde lo dado a otros trabajadores que en el presente caso se evidencio se realizó.

De lo señalado se evidencia que, el investigado al haber otorgado las Certificaciones Presupuestales para el otorgamiento de “vales de consumo de alimentos” para el personal contratado bajo el régimen de CAS durante el 2017, conllevó a que estos recibieran mejoras económicas, lo cual implicó en la practica la modificación de los términos contractuales, hecho que contraviene las normas vigentes.

Siendo que el CAS no puede ser modificado en cuanto a la remuneración originalmente pactada, ya que esta es un elemento esencial de dicho contrato; adicionalmente, la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 prohibía todo tipo de incremento remunerativo, independientemente de su denominación, naturaleza o fuente de financiamiento. Por lo que, la entrega de pavos y/o canastas navideñas a los servidores del régimen del Decreto Legislativo 1057 no se encontraría permitida en tanto constituiría un aumento de la remuneración.

Otorgar la certificación presupuestal que permitió el incremento de los “vales de consumo de alimentos” de S/. 450,00 (Cuatrocientos Cincuenta con 00/100 Soles) a S/. 700,00 (Setecientos con 00/100 Soles) que fueron otorgados a 47 (cuarenta y siete) trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N°728 en el año 2017.

⁵ Actualmente se mantiene vigente en virtud de lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público: "Única Disposición Complementaria Derogatoria: Derogase la ley N° 28411, ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, salvo la Cuarta, Séptima, Octava, Décima, Duodécima y Décimo Tercera Disposición Final y la Segunda, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima y Novena Disposición Transitoria de dicha Ley, las cuales mantienen su vigencia."



Academia de la Magistratura

Al respecto el servidor investigado mediante sus descargos ha señalado lo siguiente:

“(...) Sobre el particular hacemos mención que en el año 2017 se ha respetado los niveles autorizados el año anterior por lo tanto en lo que corresponde al suscrito, se infiere que no se ha incrementado el valor asignado a los trabajadores. Esta afirmación del suscrito se circunscribe sobre el periodo de encargatura de la función como Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto.

En este apartado sobre las observaciones respecto al probable incremento del monto asignado a los trabajadores, para el mejor entendimiento de la situación, se requiere reorientar el análisis; es decir una mejor manera de interpretar el asunto es: si los trabajadores tenían autorizado recibir vales de consumo por un valor de S/. 450,00 (Cuatrocientos Cincuenta con 00/100 Soles), no debemos ignorar que tal monto se viene percibiendo desde el año 1998, por tanto, su valor expresado como poder adquisitivo se ha visto afectado por el proceso inflacionario a lo largo de más de veinte años. Así, entre 1998 y 2017 el Índice de Precios al Consumidor – IPC para la Ciudad de Lima Metropolitana ha experimentado una merma en el orden acumulado del 58,8%; entonces los S/. 4 450,00 (Cuatro Mil Cuatrocientos Cincuenta con 00/100 Soles) del año 1998, en esa fecha (2017) representó sólo S/. 185,20 (Ciento Ochenta y Cinco con 20/100 Soles) a Soles constantes.

(...) Entonces si hacemos el cálculo de respetar el valor constante expresado en poder adquisitivo para los trabajadores, vale decir mantener intacto el poder de compra, tenemos como resultado que la cifra de S/. 450,00 (Cuatrocientos Cincuenta con 00/100 Soles) de 1998, en el año 2017 se sitúa alrededor de S/. 715,006 (Setecientos Quince 006/1000 Soles).

Para mayor sustento se expone que se aplicaría por analogía, el pronunciamiento de SERVIR sobre la materia. Efectivamente, SERVIR mediante Informe Técnico N° 242–2019–SERVIR/GPGSC, de fecha 07.02.2019, en las Conclusiones 3.4 menciona:” Sí, habiendo verificado que la condición de trabajo cumple con las características contenidas en el numeral 2.11 del presente Informe, es posible que la entidad pueda determinar un presupuesto para cubrir la necesidad de proveer la entrega de alimentos (condición de trabajo). No obstante, no podrá variar dicho presupuesto, a menos que se presenten factores que impliquen el aumento de los precios de los alimentos en el mercado, para lo cual se podría tomar como fuente la tasa de variación anual del índice de precios al consumidor – IPC.” (Ver Anexo N° 8).

En nuestro caso debemos señalar que se cumplen los siguientes supuestos:

- 1) El concepto sobre vales de consumo no tiene carácter remunerativo.*
- 2) La Academia de la Magistratura todos los años le asigna un presupuesto.*
- 3) En esta ocasión se aplicó un factor de corrección (IPC) para contrarrestar el efecto inflacionario.*



Academia de la Magistratura

Análisis: Las entidades públicas que cuentan con personal bajo el Régimen del Decreto Legislativo N°728, en virtud de lo dispuesto en la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 LGSNP, excepcionalmente pueden seguir otorgando a sus trabajadores las remuneraciones, beneficios o tratamientos especiales que por costumbre, disposición legal o negociación colectiva venían otorgando, de acuerdo a la normatividad laboral. No obstante, dicha excepcionalidad procede únicamente cuando los beneficios de carácter económico hayan sido concedidos antes de la entrada en vigencia de la LGSNP, es decir, antes del 05 de enero de 2005. Así, en la AMAG, según los antecedentes presentados, el beneficio de “vales de consumo de alimentos” han sido brindados desde el año 1998 por lo que resulta aplicable la norma invocada. Este antecedente se menciona sólo a modo de aclaración porque el hecho que se le imputa al investigado no es el haber otorgado los vales –que según la norma arriba mencionada es procedente en el caso de la AMAG– sino el hecho de haber realizado el incremento del monto de estos vales de consumo.

En esta línea y según lo establecido por SERVIR⁶ en reiteradas oportunidades, estos beneficios o conceptos deben ser otorgados en la misma forma y monto, es decir, no pueden ser incrementados ya que las disposiciones presupuestales posteriores a dicha fecha prohíben cualquier aprobación, ajuste o incremento de cualquier beneficio o concepto de naturaleza económica.

Para mayor abundamiento debemos señalar que el incremento en los “vales del consumo de alimentos” en el 2017 estaba prohibido de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 30518 – Ley de Presupuesto del Sector Público del 2017 que establece que:

Artículo 6.– Ingresos del personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que existe una prohibición taxativa basada en la Ley de Presupuesto del Sector Público del 2017 que literalmente prohibía el incremento de cualquier beneficio o concepto de naturaleza económica; así el servidor investigado incumplió con lo taxativamente expuesto en la norma.

Es preciso indicar que, Ley del Presupuesto del Sector Público año a año ha venido estableciendo una limitación aplicable en las entidades de los tres (3) niveles de gobierno en virtud de la cual, se estaría eliminando cualquier posibilidad de incremento remunerativo, así como la aprobación de

⁶ Informe Técnico N°242-2019-SERVIR/GPGSC, numeral 2.8



Academia de la Magistratura

nuevos conceptos o beneficios (independientemente de la denominación, naturaleza o fuente de financiamiento) inclusive aquellas derivadas de convenios colectivos, lo cual para el presente caso y que fue materia de análisis se ha incumplido, y más aún por el responsable del área técnica de la Oficina de Planificación y Presupuesto que tiene como máxima responsabilidad cautelar el presupuesto institucional y alertar y advertir del incumplimiento de la normativa sobre el particular.

Ahora bien, según lo señalado por el investigado, el incremento se otorgó por la aplicación del índice de Precios al Consumidor – IPC como factor correctivo. Al respecto y para mejor entender traemos a colación la definición de “Condición de Trabajo”. Tanto la doctrina laboral como SERVIR⁷ en distintas oportunidades han establecido que: “Las condiciones de trabajo son todo aquello que el empleador otorga al trabajador para que cumpla las labores o servicios contratados, ya sea porque son indispensables y necesarios o porque facilitan la prestación de servicios en forma adecuada”.

En esa línea, siempre que se haya verificado que efectivamente la entrega de alimentos es una condición de trabajo –porque resulta indispensable para el cumplimiento de sus labores– se podría variar dicho presupuesto cuando se presenten factores que impliquen el aumento de precios de los alimentos en el mercado para lo cual podrá tomarse como fuente la tasa de variación anual del índice de precios al consumidor – IPC; sin embargo, como se puede observar de los argumentos antes descritos, los “vales de consumo de alimentos” no encaja en la definición de condición de trabajo ya que la entrega de estos vales a los trabajadores de la AMAG no resulta indispensable para el cumplimiento de sus labores. Por tanto, se debe rechazar el argumento invocado por el investigado al señalar que este incremento se realizó teniendo en cuenta el índice de Precios al Consumidor entre el año 1998 y 2017, ya que como se ha argumentado supra sólo se podrá incrementar montos tratándose de Condiciones de Trabajo, sin embargo, los “vales de consumo de alimentos” no encajan en dicha definición y, por tanto, no podía ser modificados ni incrementados al existir prohibición legal expresa.

Así, estando en este punto, se vuelve al argumento expuesto por el investigado al señalar que:

“(…) Sobre el particular hacemos mención que en el año 2017 se ha respetado los niveles autorizados el año anterior por lo tanto en lo que corresponde al suscrito, se infiere que no se ha incrementado el valor asignado a los trabajadores. Esta afirmación del suscrito se circunscribe sobre el periodo de encargatura de la función como Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto.

Se debe rechazar este argumento, ya que el investigado como Jefe de la Oficina de Presupuesto (e) tenía –entre otras las funciones– las de “Gestionar, coordinar y supervisar el proceso presupuestario de la institución de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia; y conducir y evaluar las acciones de racionalización administrativa para optimizar las funciones de la Academia”. En ese sentido, se debió cumplir con las normas de presupuesto aplicables para el año 2017 y no continuar con un error que habría surgido tiempo atrás, de tener alguna duda sobre ello pudo haber realizado consultas a las entidades competentes o a los entes rectores.

⁷ Informe Técnico N°150-2017-SERVIR/GPGSC - Informe Técnico N°242-2019-SERVIR/GPGSC.



Academia de la Magistratura

Los medios de prueba son “*el conjunto de actos realizados para trasladar hacia el expediente los distintos elementos de convicción producidos por los medios probatorios sobre los hechos investigados*”. De esta forma, se diferencia el hecho de probanza, el medio a través del cual el hecho se prueba y el mecanismo procesal mediante el que es incorporado en el expediente administrativo.

Es así como el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004–2019–JUS, respecto a la carga de la prueba, señala en el artículo 173.2 “Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones”.

Sobre el particular no se desprende de los documentos presentados por el investigado que hubiera actuado con diligencia, sino por el contrario realiza manifestaciones sobre actos consecutivos de negligencia de otros colaboradores y que se seguía en el error pese a existir normas prohibitivas sobre la materia.

Que, el Principio de Legalidad reconocido por el TUO de la Ley N° 27444, dispone que las autoridades administrativas deben actuar con respecto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidos y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. Asimismo, por el Principio del debido procedimiento, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Por otro lado, el Tribunal del Servicio Civil, en la Resolución de Sala Plena N° 001–2019–SERVIR/TSC, fija como precedente de observancia obligatoria sobre la falta administrativa de negligencia en el desempeño de las funciones, señalando lo siguiente:

31. En este sentido, este Tribunal del Servicio Civil considera que en los casos en los que las entidades estatales imputen la falta disciplinaria sustentada en la negligencia en el desempeño de las funciones, deben especificar con claridad y precisión las normas complementarias a las que se remiten, cuidando que se contemplen las funciones que las normas de organización interna de la entidad ha establecido para sus servidores y funcionarios, las cuales obviamente deben ser de previo conocimiento de su personal.

32. Para tal efecto, es importante que las entidades tengan en cuenta que la palabra función es definida como una “Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”. Por lo que puede entenderse que funciones son aquellas tareas, actividades o labores vinculadas estrechamente al cargo en el que ha sido asignado el servidor sometido a procedimiento disciplinario, descritas usualmente en algún instrumento de gestión u otro documento.

33. En esa línea, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por el gobierno peruano, señala que en la organización del trabajo se requiere de instrumentos de



Academia de la Magistratura

*gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), que comprendan la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las **funciones**, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. De ahí que las funciones son aquellas actividades o labores vinculadas al ejercicio de las tareas en un puesto de trabajo, descritas en los instrumentos de gestión de cada entidad*

Conforme lo determina el criterio fijado por el Tribunal del Servicio Civil, para satisfacer el principio de tipicidad, es indispensable que la falta de negligencia en el desempeño de las funciones se vincule con las funciones previstas de manera expresa en los instrumentos de gestión de la entidad. Para el caso en concreto, se tiene que el servidor **GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA**, en su calidad de Jefe de Presupuesto tenía sus funciones y atribuciones establecidas en el ROF de la AMAG, para el cargo de Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto, como claramente lo expone el artículo *Artículo 24: Funciones de la Oficina de Planificación y Presupuesto*, por lo que la infracción administrativa subsistiría a pesar de los descargos expuestos por el servidor.

Que, estando a lo antes señalado este Órgano Sancionador considera que se ha configurado la falta disciplinaria contenida en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en relación con las funciones establecidas en el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funciones de la AMAG que establece: "(...) f) Gestionar, coordinar y supervisar el proceso presupuestario de la institución, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia; g) Conducir y evaluar las acciones de racionalización administrativa para optimizar las funciones de la Academia.

En uso de las facultades y atribuciones otorgada por la Ley N° 30057– Ley del Servicio Civil, su Reglamento General aprobado mediante Decreto Supremo N° 040–2014–PCM, Directiva N° 02–2015–SERVIR /GPGSC sobre el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley del Servicio Civil, aprobada por Resolución de la Presidencia Ejecutiva N°101–2015–SERVIR–P, actualizada mediante Resolución N° 092–2016–SERVIR–PE, la misma que desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario que establece Ley N° 30057 y demás normas conexas.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES, establecido en el literal b) del artículo 88° de la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, por el plazo de **SIETE (07) DÍAS**, al servidor **GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA**, personal nombrado bajo el Régimen Laboral regulado por el D.L. 728, en la Academia de la Magistratura, en el procedimiento administrativo disciplinar iniciado mediante Carta N°013–2021–AMAG/DA, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR la presente Resolución a la Secretaría Técnica de Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la AMAG y al servidor **GROVER CELESTINO**



Academia de la Magistratura

SOTELO PARIONA, con las formalidades del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para los fines pertinentes.

ARTÍCULO TERCERO: ENCARGAR a la Subdirectora de Recursos Humanos la inscripción de la sanción impuesta al servidor **GROVER CELESTINO SOTELO PARIONA** en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, en la oportunidad establecida en la Directiva N°001–2014–SERVIR/GDSRH, modificada por las Disposiciones Complementarias Modificadorias de la Directiva N° 02–2015–SERVIR/GPGS.

ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR al servidor sancionado, que podrá interponer los recursos impugnatorios de Ley, en contra del presente acto administrativo, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de su notificación, de conformidad con lo señalado en el artículo N° 117° del D.S N° 040–2014–PCM – Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

ARTÍCULO QUINTO: DISPONER que se **NOTIFIQUE** con el presente procedimiento administrativo disciplinario a la Secretaria Técnica de Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la AMAG, debiendo quedar en custodia, de acuerdo a lo señalado en la Directiva N° 02–2015–SERVIR/GPGSC sobre el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley del Servicio Civil, aprobada por Resolución de la Presidencia Ejecutiva N°101–2015–SERVIR–P y actualizada mediante Resolución N° 092–2016–SERVIR–PE.

Regístrese y comuníquese. –