



Resolución Jefatural

Puno, 17 de Diciembre de 2019

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° -2019-JZPUN/MIGRACIONES

VISTO:

El Informe N°000617-2019-STPAD/MIGRACIONES, de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Superintendencia Nacional de Migraciones, con el que se recomienda el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario al servidor **Alan Waldo VALDERRAMA POME** por la presunta comisión de una falta administrativa; Expediente N° 008-2018-STPAD, y;

CONSIDERANDO:

La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación del servicio a cargo de estas;

Mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM se aprobó el Reglamento General de la Ley N° 30057, que ha entrado en vigencia desde el 14 de setiembre de 2014, en lo relacionado al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, conforme lo señala en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria; estableciendo en el literal c) del artículo 93, que la competencia para conducir el procedimiento administrativo disciplinario y sancionador le corresponde en primera instancia, en el caso de destitución, al jefe de recursos humanos o el que haga sus veces, quien vendría a ser el órgano instructor, y el titular de la entidad, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción;

Por su parte, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, en el numeral 6.3 determina que los Procedimientos Administrativos Disciplinarios instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos con posterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas sustantivas y procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento;

Bajo este contexto normativo, mediante informe de vistos, la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de MIGRACIONES ha recomendando se inicie procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME, por la comisión del siguiente hecho, normas vulneradas y falta:

Hecho: Con fecha 20 de setiembre de 2017 a horas 23:30 la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha Contra la Corrupción llevó a cabo la visita inopinada al personal que labora en el Puesto de Control

Fronterizo Desaguadero, donde constató que las puertas estaban cerradas, encontrándose dentro, el servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME, jefe encargado de la PCF Desaguadero, quien señaló que: *“las puertas estaban cerradas debido a que Migraciones de Bolivia (país con el que delimita el Perú en esa zona de frontera y con el que realizan el control migratorio) atendía hasta las 24:00 horas (hora de Bolivia) – 23:00 horas (hora de Perú) y que desde esa hora ya no había tránsito de usuarios ni para Puno ni para La Paz en Bolivia, ello debido al inclemente clima que hay en la zona, por ello no tenía sentido que el PCF Desaguadero se mantuviera abierto ya que las personal no transitaban por el lugar, y si alguna persona necesitaba controlarse podía tocar la puerta y el personal que allí pernoctaba le realizaba el control”*.

Normas vulneradas: El servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME habría inobservado las disposiciones previstas en la normativa interna que a continuación se detallan:

- **Reglamento Interno de Servidores Civiles de la Superintendencia Nacional de Migraciones aprobado por Resolución de Superintendencia N° 000034-2016-MIGRACIONES**

Artículo 38°. - **Deberes y obligaciones del servidor**

b) Cumplir con las responsabilidades y funciones que sean impartidas por sus superiores, observando un comportamiento correcto durante la ejecución de sus labores.

- **MEMORANDUM N° 275-2017-MIGRACIONES-JZPUN**

(...) se dispone encargarle la jefatura del PCF Desaguadero, durante el mes de setiembre 2017, debiendo poner énfasis en la SUPERVISIÓN del personal a su cargo, teniendo la obligación y deber de cumplir sus funciones conforme a:

- *Disposiciones legales vigentes, reglamentos, directivas, y demás normas internas que regulan su situación laboral*
- *En sujeción al horario que la Superintendencia Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior determine*

- *En atención al **Convenio Binacional suscrito con Bolivia**, el horario de atención en el Puesto de Control Fronterizo Desaguadero es de veinticuatro (24) horas, por lo que, a efectos de cumplir con dicho horario, la Oficina Zonal de Puno instauró el Rol de Servicio de Personal en forma rotativa de cuatro (4) días de trabajo x cuatro (4) días de descanso, rol que permitía que, los servidores destacados al puesto de control cumplan en sus cuatro (4) días de trabajo con la jornada máxima de cuarenta y ocho (48) horas.*

Falta Administrativa: Bajo este contexto normativo, y del análisis de los hechos descritos, se advierte que el servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME habría presuntamente incurrido en la comisión de la falta de carácter disciplinario establecida en la siguiente Ley:

- **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**

“Artículo 85.- 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:

q) Las demás que señale la ley”.

Cabe precisar que conforme a la opinión vinculante adoptada por el Consejo Directivo de SERVIR contenida en el Informe Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC, formalizada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 174-2016-SERVIR-PE, del 7 de octubre de 2016¹:

“2. A partir de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, las sanciones y el procedimiento del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 son aplicables a las faltas e infracciones contempladas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y en otras leyes, según el artículo 85 inciso q) de la Ley del Servicio Civil y el inciso j) del artículo 98.2 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM”².

Por consiguiente, estando a la opinión vinculante antes citada, el investigado habría incurrido en infracciones a la Ley del Código de Ética de la Función Pública, derivadas de la presunta falta regulada en el literal q) del artículo 85° de la Ley N° 30057:

➤ **Ley N° 27815, Ley de Código de Ética de la Función Pública**

“Artículo 7.- Deberes de la Función Pública

El servidor público tiene los siguientes deberes:

(...)

6. Responsabilidad – *Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.*

Al respecto, cabe resaltar que, sobre el deber de responsabilidad, Carlos KUNSEMULLER sostiene que los servidores tienen el deber de cumplir fiel y esmeradamente sus funciones³. Esto supone que los servidores desarrollen sus funciones de forma cabal, íntegra y diligente.

¹ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de octubre de 2016.

² Lo cual guarda concordancia con lo establecido en el **artículo 100° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil**, el cual contempla que: “También constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria aquellas previstas en (...) la Ley N° 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales del presente título”.

³ Cf. KUNSEMULLER, Carlos. “Los principios del procedimiento penal y su aplicación en los procedimientos disciplinarios”. En: Revue internationale de droit penal. Año 2003/3, Vol. 74, p. 826.

En esa línea, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado en la Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC sobre la diligencia, que, en palabras de Morgado Valenzuela, ha de entenderse que el deber de diligencia “...comprende el cuidado y actividad en ejecutar el trabajo en la oportunidad, calidad y cantidad convenidas. Ha sido conceptualizado como un medio de colaboración para los fines de la empresa (Messias Pereira Donato)”. Asimismo, el citado autor señala que su incumplimiento se manifiesta en “...el desinterés y descuido en el cumplimiento de las funciones; en la desidia, (...), falta de exactitud e indolencia en la ejecución de las tareas...”⁴.

En consecuencia, si bien el término diligencia es un concepto jurídico indeterminado, para los efectos del presente caso se puede concebir el mismo como la forma en la que el trabajador realiza la prestación laboral, la cual constituye un deber que lo obliga a ejecutar las actividades o labores asignadas con el debido cuidado, interés, preocupación, exactitud, empeño y dedicación para colaborar con el logro de los objetivos de su entidad.

De los hechos expuestos, se puede advertir que el servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME habría transgredido su deber de responsabilidad, el cual se puede corroborar con la siguiente documentación:

- a) Declaración Indagatoria del servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME (fs. 33) donde señala: *Que, hubo descuido de su parte al no controlar que todos los servidores hayan registrado su asistencia; que el horario de trabajo establecido para dicho PCF es de 24 horas según los turnos asignados luego de la firma del Convenio Binacional entre Perú y Bolivia.*
- b) Rol de Servicios correspondiente al mes de setiembre de 2017(fs. 76) el cual, no habría sido cumplido por el personal del PCF Desaguadero conforme reconoció el servidor en su declaración indagatoria.
- c) Memorando N° 001106-2017-TICE-MIGRACIONES, en la cual la Oficina de Tecnología de Información, Comunicaciones y Estadísticas que verifico que durante los meses de julio y agosto, las últimas atenciones registradas fueron entre las 22:00 y 23:00 horas, y que se reanudaron entre las 03:30 y 04:00 horas de la madrugada en adelante, situación que permite colegir que existió un lapso de un promedio de 3 a 4 horas que no hay registros de controles realizado por el personal de PCF Desaguadero
- d) INFORME N° 0002-2018-DPD-FELCC-MIGRACIONES, en la cual la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha Contra la Corrupción concluye que el servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME ha incurrido en conducta funcional.

Ahora bien, de los actuados en el expediente se advierte que el servidor investigado, habría inobservado su función señalada en el Memorándum N° 275-2017-MIGRACIONES-JZPUN, de supervisar que el personal a su cargo cumpla con el horario y jornada de trabajo establecido para el PFC Desaguadero en virtud al Convenio Binacional entre Perú y Bolivia, esto es atender las 24 horas, hecho que no solo habría ocurrido el día

⁴ MORGADO VALENZUELA, Emilio, El despido disciplinario, en Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Coordinadores: Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p. 574.

20SET2017, sino también el mes de julio y agosto de 2017, conforme el Memorando N° 001106-2017-TICE-MIGRACIONES, hecho que también sería imputable al servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME en calidad de jefe (e) del Control Fronterizo de Desaguadero en mérito a los Memorándums N° 192 y 233-2017-MIGRACIONES-JZPUN, por lo que, no habría cumplido de manera diligente las funciones encargadas por el Jefe Zonal de Puno.

Por lo expuesto, en los párrafos precedentes y de la evaluación de los documentos que obran en el expediente, existen indicios suficientes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario al servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME, por la presunta comisión de falta administrativa de carácter disciplinario;

Asimismo, advertimos que, respecto a la infracción imputada al referido servidor, debe ponderarse observando la aplicación del Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad, con la finalidad de considerar la gravedad de la infracción y; en consecuencia, la imposición de una sanción adecuada, considerando la existencia de las condiciones establecidas en los artículos 87 y 91 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, siguientes:

- a) **Grave afectación de los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado:** El servidor ha quebrantado la buena fe laboral⁵ y al no supervisar el cumplimiento del horario y jornada laboral habría impedido el flujo migratorio por el PCF Desaguadero.
- b) **Ocultar la comisión de falta o impedir su descubrimiento:** No se evidencia esta condición.
- c) **El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que cometa la falta, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sean las funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente:** Se advierte que el servidor cuenta con más de dos (02) meses en el cargo de jefe del PCF Desaguadero, sin embargo, siendo un trabajador nombrado tiene conocimiento de las normas internas sobre el horario y jornada laboral. Por lo que, siendo encargado de la jefatura, debió de tener mayor diligencia en el cumplimiento de las normas internas de la entidad.
- d) **Las circunstancias en que se comete la infracción:** La presunta falta se habría cometido en el desarrollo habitual de sus labores.
- e) **La concurrencia de varias faltas:** No se evidencia esta condición.
- f) **La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas:** No se evidencia esta condición.

⁵ Irureta Uriarte, Pedro. "Vigencia del principio de la buena fe en el derecho del trabajo chileno". Revista Ius et Praxis, Año 17, N° 2, 2011, pp. 133 - 188 ISSN 0717 - 2877

"(...) la buena fe tiene una finalidad esencialmente correctora y limitativa de derechos. Ante el ordenamiento jurídico no existen derechos absolutos ni libertades abusivas, por tanto, resulta natural concluir que la buena fe constituye una herramienta de corrección en el ejercicio de los derechos subjetivos. Por cierto, esto no implica que las partes tengan que ejecutar deberes extraordinarios o distintos de aquellos que les imponen el contrato o la normativa vigente. Simplemente, lo que se busca es que el actuar del trabajador y del empleador tenga como elemento modalizador criterios de honradez, lealtad y colaboración".

- g) **La reincidencia en la comisión de la falta y los antecedentes del servidor:** No se evidencia esta condición.
- h) **La continuidad en la comisión de la falta:** No se evidencia esta condición.
- i) **El beneficio ilícitamente obtenido de ser el caso:** No se evidencia esta condición.

En tal sentido, a criterio de este Órgano Instructor del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la presunta falta en la que habría incurrido el servidor Alan Waldo VALDERRAMA POME, podría ser pasible de la sanción de **SUSPENSIÓN**, teniendo en cuenta que la sanción impuesta tiene que ser proporcional y razonable a la magnitud de la falta cometida;

Cabe señalar, que en tanto se encuentre sometido a procedimiento administrativo disciplinario, goza de derechos reconocidos en el artículo 96° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por el D.S. N° 040-2014-PCM, entre los que se encuentran: el derecho al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, y el goce de sus remuneraciones; el servidor puede ser representado por un abogado de considerarlo y acceder al expediente administrativo en cualquiera de las etapas del procedimiento administrativo disciplinario;

Conviene resaltar que **la apertura del procedimiento administrativo disciplinario no significa sanción administrativa**, pues la calificación primigenia, puede ser desvirtuada con el desarrollo de la investigación en la etapa instructiva, en consecuencia, el accionar disciplinario no constituye un agravio para el servidor público investigado, por cuanto prevalece sobre él, el derecho constitucional de presunción de inocencia de las personas;

Estando a lo expuesto y de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES; la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, aprobada mediante la Resolución Ejecutiva N.º 101-2015-SERVIR-PE, vigente desde el 25 de marzo de 2015;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- INSTAURAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO al servidor **Alan Waldo VALDERRAMA POME**, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2.- OTORGAR al servidor el plazo de (5) cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución, para que presente sus descargos con los fundamentos de hecho y de derecho que considere pertinentes, dirigido al órgano instructor conforme a lo dispuesto en el artículo 111° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Artículo 3.- El servidor tiene derecho a acceder a los antecedentes que dieron origen a la imputación, y los otros derechos precisados en el artículo 96° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Artículo 5.- NOTIFICAR al servidor, a través de la Secretaría Técnica en calidad de apoyo de las autoridades del PAD, para lo cual deberá remitirse los antecedentes documentarios que dieron lugar al inicio del procedimiento administrativo disciplinario; según lo previsto en el Art 20°, 21° y 24° del TUO de la Ley N° 27444- Ley de Procedimientos Administrativos General.

Regístrese y Comuníquese.