

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - SAT

RESOLUCIÓN JEFATURAL N.º 001-004-00003899

Lima, 29 de marzo de 2017.

VISTOS:

El Informe de Precalificación N° 926-082-00000044, expedido por la Secretaria Técnica de la Institución, el Memorando N° 187-092-00020804 que dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario y solicitó la presentación de descargos imputados al colaborador Glover Mondragón Cervera, la Carta de descargos, el Informe del Órgano Instructor N° 187-082-00000695; y, la Carta de comunicación del Informe del Órgano Instructor;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con Informe N° 926-082-00000044 de fecha 21 de diciembre de 2016, la Secretaria Técnica los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Servicio de Administración Tributaria – SAT, remitió a la Gerencia de Recursos Humanos el Informe de Precalificación sobre presuntas faltas administrativas derivadas de la detección de registros y liberaciones irregulares de vehículos en los depósitos de Comas 1 y Comas 2, en los que habrían incurrido servidores del Área Funcional de Depósitos de la Gerencia de Ejecución Coactiva, recomendando se dé inicio al procedimiento administrativo disciplinario contra los presuntos responsables, entre los que se encuentra el colaborador Glover Mondragón Cervera, en adelante el servidor, quien habría incurrido en responsabilidad disciplinaria en su condición de Especialista de Depósito I, contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, respecto de los siguientes hechos:

- i) No haber supervisado el correcto proceso de ingreso y liberación de vehículos internados en el Depósito de Comas 2, lo que habría facilitado la realización de acciones irregulares a cargo de personal del Área Funcional de Depósito, causando un perjuicio económico a la Entidad;
- ii) No haber verificado el control de ingresos, boletas de internamiento, control de inventario de vehículos (formato mediante el cual se realiza el inventario del día de los vehículos internados y custodiados en el depósito), durante los días 19, 23 y 27 de setiembre; y, 5 de octubre de 2016; de lo contrario habría corroborado que en dichos documentos se había alterado la placa y/o sanción de los vehículos internados en el



depósito, lo que permitió que se liberaran dichos vehículos realizando un pago menor de la deuda, en comparación con lo establecido en las actas de control originales;

- 1.2 Mediante Memorando N° 187-092-00020804 de fecha 26 de diciembre de 2016, la Gerente de Recursos Humanos, actuando en condición de Órgano Instructor, dispuso instaurar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor, por la presunta comisión de los hechos descritos en el fundamento que antecede; imputándole haber incurrido en la falta tipificada en los literales a) y d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; la vulneración de los literales a) y h) del artículo 58 del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, aprobado por Resolución Jefatural N° 001-004-00003676; así como lo dispuesto en el literal c) del numeral 10 Manual de Organización y Funciones de la Entidad; y, en el Procedimiento GEC-AAD-PR001, Versión 1 "Ingreso, Custodia y Entrega de Vehículos en los Depósitos Vehiculares, vigente desde el 13 de noviembre de 2014; otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos;
- 1.3 A través del Informe N° 01-2017-GMC de fecha 10 de enero de 2017, el servidor presentó sus descargos, negando las imputaciones en su contra;
- 1.4 Mediante Informe N° 187-082-00000695 de fecha 3 de marzo de 2017 la Gerencia de Recursos Humanos remite a la Jefatura SAT el Informe de Órgano Instructor respecto al Procedimiento Administrativo Disciplinario iniciado contra el citado servidor, por los hechos informados sobre la falta de supervisión en el proceso de internamiento y liberación de los vehículos internados en el depósito de Comas 2, no advirtiendo la alteración de la placa y/o sanción de dichos vehículos;
- 1.5 Con Memorando N° 001-092-00003113 de fecha 7 de marzo de 2017, se notificó al servidor el Informe del Órgano Instructor;



II. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS RELACIONADOS CON LA FALTA IMPUTADA

De la revisión de los actuados obrantes en el expediente, se tiene que respecto al servidor, se le inició el procedimiento administrativo disciplinario, en su condición de Especialista de Depósito I, a quien según los informes emitidos por la Secretaria Técnica y la Gerencia de Recursos Humanos de la Entidad, se le imputa no haber verificado el control de ingresos, boletas de internamiento, control de inventario de vehículos (formato mediante el cual se realiza el inventario del día de los vehículos internados y custodiados en el depósito), control de salida, ni las esquelas de entrega de los vehículos de placas ARP034, C00765, D8J060 y M1N784, los cuales fueron internados y posteriormente liberados de manera irregular en el Depósito de Comas 2, no advirtiendo la alteración de placas y/o sanciones de los vehículos antes mencionados, denotando



con ello negligencia en el desempeño de sus funciones, toda vez que no habría actuado a cabalidad y en forma integral en su condición de Especialista de Depósito I; asimismo, no habría supervisado las labores del señor Santiago Raúl Junco Calle, en su condición de Técnico Inventariador;

III. FUNDAMENTACIÓN

- 3.1 Que, mediante Ley N.º 30057, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de julio de 2013, se aprobó la Ley del Servicio Civil, la cual tiene por objeto establecer 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 de servicios a cargo de estas;
- 3.2 Que, la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 30057 señala que a partir de su entrada en vigencia, los procesos administrativos en las entidades públicas se tramitan de conformidad con lo estipulado en la mencionada norma legal y sus disposiciones reglamentarias;
- 3.3 Que, por Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM, publicado el 13 de junio de 2014 en el Diario Oficial El Peruano, se aprobó el Reglamento General de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil; en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria se establece que el Título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el acotado reglamento, esto es, desde el 14 de setiembre de 2014;
- 3.4 Que, por su parte la Directiva N.º 02-2015-SERVIR-GPGSC, "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 101-2015-SERVIR-PE, vigente desde el 25 de marzo de 2015, desarrolla las reglas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, tales como las reglas procedimentales y sustantivas que buscan garantizar un debido procedimiento, a fin de resguardar los derechos de los servidores y ex servidores, bajo los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N.º 276, 728 y 1057;
- 3.5 Que, según lo establecido en el numeral 6.3 de la citada directiva, los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de setiembre 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 N.º 30057 y su Reglamento;
- 3.6 Que, en ese sentido, considerando que es deber de este Despacho como órgano sancionador del procedimiento administrativo disciplinario, en



cautela del debido procedimiento, evaluar las pruebas presentadas y los medios probatorios recabados, así como el Informe N° 926-082-0000044, Memorando N° 187-092-00020804 y el Informe de Órgano Instructor N° 187-082-00000695, emitidos por la Secretaría Técnica y la Gerencia de Recursos Humanos del SAT, se procede a efectuar el análisis jurídico correspondiente;

De la observancia del debido procedimiento administrativo y el principio de legalidad

- 3.7 Que, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el principio de legalidad, según el cual *“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 a los fines para los que les fueron conferidas”*;
- 3.8 Que, seguidamente, el numeral 1.2 del citado artículo, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten;
- 3.9 Que, en relación a los requisitos de validez de un acto administrativo, el numeral 2 del artículo 3 de la citada Ley, ha establecido que el acto administrativo debe expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos; así como su contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente y comprender las cuestiones surgidas de la motivación;
- 3.10 Que, asimismo, respecto al principio de legalidad y tipicidad de las infracciones y sanciones, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal¹”*;

¹ Fundamento 11 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 06301-2006-AA/TC.

3.11 Que, a mayor abundamiento se puede citar al Tribunal del Servicio Civil, que en la Resolución N° 00168-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, ha señalado que *“por el principio de legalidad, las entidades deben prever qué conductas son ilícitas y sancionables, mientras que por el principio de tipicidad, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario como al momento de resolver la imposición de una sanción; de señalar de manera expresa y clara cuál es la norma o disposición que se ha incumplido o infringido; y precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con el hecho atribuido”*²;

3.12 Que, en ese sentido, las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por lo tanto, el debido procedimiento administrativo;



De la norma jurídica presuntamente vulnerada por el servidor

13 Que, en el presente caso, de la revisión del expediente se advierte que tanto el Informe de Precalificación N° 926-082-00000044 emitido por la Secretaria Técnica, como el Memorando N° 187-092-00020804 que dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario de la Entidad, han imputado al servidor la presunta vulneración de las normas jurídicas establecidas en los literales a) y d) del artículo 85³ de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; los literales a) y h) del artículo 58 del Reglamento Interno de Trabajo⁴; así como el literal c) del numeral 10) del Manual de Organización y Funciones⁵, correspondiente a las funciones del



² Fundamento 22 de la Resolución del Tribunal del Servicio Civil N° 00168-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala.

³ 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:

a) *El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su reglamento.*

(...)

d) *La negligencia en el desempeño de las funciones.*

(...)

⁴ Reglamento Interno de Trabajo, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 001-004-00003676.

“Artículo 58.- Todos los trabajadores del SAT, además de las obligaciones que establece la legislación vigente, tienen el deber de cumplir con las siguientes normas:

a) *Cumplir con lo dispuesto en las normas legales pertinentes, reglamentos, directivas, guías, circulares o cualquier documento interno que surgen de la relación laboral.*

(...)

h) *Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, mostrando respeto por la función pública. En caso se presentara dificultades para el desempeño de su labor, deberá informar a su Jefe Inmediato.*

(...)

⁵ Manual de Organización y Funciones, Código SAT-DG002, Versión 04

“XV. De la Gerencia Central de Operaciones

(...)

3.6 Gerencia de Ejecución Coactiva

(...)

3.6.3.1 Área Funcional de Depósito

(...)

3.6.5 Fichas de descripción de cargos

1. Denominación del Cargo:

Especialista de Depósito I



Especialista de Depósito I; y, el Procedimiento GEC-AAD-PR001, Versión 1 "Ingreso, Custodia y Entrega de Vehículos en los Depósitos Vehiculares, específicamente en cuanto a las obligaciones establecidas para el Técnico de Atención de Depósito/Técnico Operativo I;

3.14 Que, en relación a la falta de carácter disciplinario contenida en el literal a) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, referida a "El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su Reglamento", se observa que ni el Memorando de imputación de cargos N° 187-092-00020804, ni el Informe del Órgano Instructor N° 187-082-00000695 han especificado qué disposición de la Ley del Servicio Civil o de su Reglamento habría incumplido el servidor;

3.15 Que, en cuanto a la vulneración del literal a) del artículo 58 del Reglamento Interno de Trabajo, se observa que dicha disposición normativa constituye una cláusula de remisión que requieren la descripción de las normas legales, reglamentos, directivas, guías, circulares que el servidor ha vulnerado o incumplido; toda vez que a entender del Tribunal Constitucional el grado de indeterminación e imprecisión de las disposiciones que sustentan una sanción generan como consecuencia que la misma devenga en inconstitucional, por vulnerar el principio consagrado en el literal d), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución⁶;

3.16 Que, respecto al Procedimiento GEC-AAD-PR001, Versión 1 "Ingreso, Custodia y Entrega de Vehículos en los Depósitos Vehiculares", el documento de imputación de cargos señala que el servidor habría incumplido las disposiciones contenidas en el numeral 2.2 referido al **Diagrama de Actividades del Proceso Nivel 2**, advirtiéndose que si bien se le ha imputado la inobservancia de los pasos o secuencias establecidos en dicho diagrama, resulta necesario que se efectúe una correcta ubicación de las actividades y tareas que habría vulnerado el servidor en su condición de Especialista de Depósito I;

3.17 Que, al respecto, el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución N° 00276-2017-SERVIR/TSC- Primera Sala, de fecha 14 de febrero de 2017, ha indicado lo siguiente:

(...)
10. Funciones Específicas

(...)
c) Ejecutar las actividades para el normal funcionamiento operativo y administrativo del depósito, cumpliendo con las normas y procedimientos de ingreso, custodia y salida de los vehículos en el depósito a su cargo."

⁶ Constitución Política del Perú.

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)
24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)
d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

(...)"



"45. Bajo esta premisa, resulta necesario agregar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC⁷, estableció lo siguiente:

"6. En el presente caso, la resolución impugnada establece la máxima sanción posible en la vía administrativa, es decir, la destitución de los recurrentes, tiene como respaldo legal el artículo 28, incisos a) y d) del Decreto Legislativo N° 276, que establece que: "(...) son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo: a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento; y d) La negligencia en el desempeño de las funciones."

"7. Este Tribunal considera que las dos disposiciones invocadas en la resolución que establece la destitución de sus puestos de trabajo de los recurrente, son cláusulas de remisión que requieren, de parte de la administración municipal, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, debido al grado de indeterminación e imprecisión de las mismas; consecuentemente, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones genéricas es inconstitucional, por vulnerar el principio consagrado en el artículo 2, inciso 24, literal d), de la Constitución, conforme a los criterios desarrollados en los fundamentos precedentes"

46. La lectura de la cita realizada permite apreciar que el Tribunal Constitucional ha interpretado que en los casos que las entidades empleadoras estatales apliquen sanciones disciplinarias a sus trabajadores por la vulneración de los literales a) y/o d) del artículo 28 del D.Leg N° 276, dada la generalidad de dichas infracciones administrativas, el principio de tipicidad se verá satisfecho o cumplido, únicamente si existe una expresa remisión a otra norma que especifique el incumplimiento.

47. (...) Esto, obviamente, guarda congruencia con el deber de motivación que se impone a toda autoridad administrativa, pues la debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo⁸ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública; por lo que no son admisibles como tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto, tal como se desprende del artículo 3 y del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General".

3.18 Que, en virtud a lo expuesto, se advierte que respecto a las imputaciones antes señaladas, el mencionado documento que dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario, ha vulnerado los principios de legalidad, tipicidad y consecuentemente, el debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa del imputado, lo que genera una causal de nulidad de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley N° 27444⁹;

3.19 Que, por lo tanto, con la finalidad que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, corresponde que el Órgano Instructor identifique de manera precisa las normas jurídicas que habría vulnerado el servidor y se instaure y conduzca el procedimiento administrativo disciplinario respetando los principios y garantías antes descritos;

⁷ Fundamentos 6 y 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp. N° 2192-2004-AA/TC.

⁸ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)"



De conformidad a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en uso de las facultades establecidas en el artículo 13 del Reglamento de Organización y Funciones del SAT, aprobado por la Ordenanza N° 1698 y modificado por la Ordenanza N° 1881;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Prorrogar el plazo del presente procedimiento administrativo disciplinario hasta por diez (10) días hábiles en razón al volumen y complejidad de la documentación obrante en el expediente que conlleva a una evaluación minuciosa del mismo.

Artículo 2°.- Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Memorando N° 187-092-00020804 de fecha 26 de diciembre de 2016 mediante el cual se instauró el procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor Glover Mondragón Cervera, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.



Artículo 3.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de precalificación de la falta a cargo de la Secretaria Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario del SAT, debiendo tener en consideración al momento de evaluar la conducta del servidor Glover Mondragón Cervera los criterios señalados en la presente resolución.

Artículo 4°.- Notificar la presente resolución al señor Glover Mondragón Cervera.

Artículo 5°.- Encargar al responsable del Portal de Transparencia del SAT la publicación de la presente resolución en la página Web de la Entidad: www.sat.gob.pe



Regístrese, comuníquese, notifíquese y cúmplase.

Danitza Clara Milosevich Caballero

Danitza Clara Milosevich Caballero
Jefa del Servicio de Administración Tributaria de Lima