despachado x Cathy Vilchez

PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Autoridad Nacional del Servicio Civil | Presidencia Ejecutiva

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

Lima, 08 FEB 2012

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS
09 FEB. 2012
RECIBIDO
Firma ..... Hora .....

OFICIO Nº 162 -2012-SERVIR/PE

Señor
HARALDO CRUZ NEGRÓN
Intendente Nacional (e) de Recursos Humanos
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT
Presente.-

Asunto : Ejercicio del poder disciplinario del Estado como empleador

Referencia : Oficio Nº 188-2011-SUNAT/2F0000

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual realiza diversas consultas en torno a la elaboración de un reglamento disciplinario en vuestra institución, aplicable al personal del régimen laboral de la actividad privada y a los servidores contratados bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

Al respecto, le remito el Informe Legal Nº 110-2012-SERVIR/GG-OAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica de esta entidad, el mismo que cuenta con la conformidad de la Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN
Presidente Ejecutivo (e)
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
V°B° M. BALLEN
GPGRRHH

JCCC/MBT/MMC/jdv
Reg. Nº 56223-2011

www.servir.gob.pe
Pasaje Francisco de Zela 150
Piso 10, Jesús María
Lima 11, Perú
T: 51-1-2063370

INFORME LEGAL Nº 110 -2012-SERVIR/GG-OAJ

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
GERENCIA DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS
08 FEB. 2012
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: .....

A	:	**MARIANA BALLÉN TALLADA** Gerente de Políticas de Gestión de Recursos Humanos
De	:	**MANUEL MESONES CASTELO** Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
Asunto	:	Ejercicio del poder disciplinario del Estado como empleador
Referencia	:	Oficio Nº 188-2011-SUNAT/2F0000
Fecha	:	Lima, 08 FEB 2012

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual el Intendente Nacional de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (en adelante, la SUNAT) consulta si es posible que dicha entidad apruebe un Reglamento Disciplinario aplicable a los trabajadores comprendidos bajo el régimen laboral de la actividad privada y a los servidores contratados bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

I. ANTECEDENTES

La SUNAT señala que viene elaborando un proyecto de "Reglamento Disciplinario" para la aplicación de sanciones a su personal comprendido bajo el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo Nº 728) y a los servidores contratados bajo el régimen laboral de contratación administrativa de servicios – régimen CAS (Decreto Legislativo Nº 1057).

En esa línea, la SUNAT consulta si es necesario aprobar tantos reglamentos disciplinarios como regímenes laborales de contratación mantenga la entidad o, si por el contrario, bastaría con la emisión de un solo reglamento aplicable tanto a los trabajadores comprendidos bajo el régimen laboral de la actividad privada como a los servidores contratados bajo el régimen CAS.

Asimismo, en cualquiera de los escenarios propuestos, la SUNAT consulta si el acotado "Reglamento Disciplinario" debe contemplar los siguientes aspectos:

a) Aplicación de principios laborales y administrativos.
b) Tipificación de faltas laborales no previstas en los dispositivos legales.
c) Creación de un órgano colegiado de carácter permanente (similar al contemplado para el régimen del Decreto Legislativo Nº 276) para la evaluación y recomendación de sanciones disciplinarias. Este órgano colegiado se denominaría "Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios".
d) Conformarían dicho órgano colegiado 3 miembros: un funcionario designado por la Alta Dirección de la SUNAT, el Gerente de Administración de Personal (que actuaría como presidente) y un representante de los trabajadores por cada régimen laboral.

e) Criterios para determinar la gravedad de la falta, de acuerdo con la siguiente graduación: muy graves, graves, leves y muy leves.

f) Mantenimiento de una base de datos donde queden registradas las sanciones aplicadas a los trabajadores.

g) Se otorgaría a la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios la facultad de evaluar las faltas leves y muy leves derivadas de los informes de control del Órgano de Control Institucional y de la Contraloría General de la República (por responsabilidad administrativa funcional).

h) En el procedimiento administrativo disciplinario se aplicaría una etapa de investigación (de las infracciones) que guarde similitud con la establecida para tal efecto en la normativa del Sistema Nacional de Control.

i) Plazo de prescripción de 1 año para la aplicación de sanciones, a partir de la fecha en que el funcionario competente del área de recursos humanos toma conocimiento de la falta.

II. ANÁLISIS

Competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

2.1. Como cuestión previa, es menester indicar que SERVIR **no se constituye en una instancia administrativa previa a la adopción de decisiones de cada entidad**; las consultas que absuelve se refieren al sentido y alcance de la normativa del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (como organismo rector de dicho Sistema) planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, **sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.**

Por lo expuesto, debemos señalar que no corresponde a SERVIR emitir opinión sobre cada uno de los temas propuestos por la SUNAT, toda vez que el contenido de un instrumento de gestión interno como es el "reglamento disciplinario" forma parte de las atribuciones de cada entidad, correspondiéndonos únicamente esbozar las pautas generales a que deben sujetarse las entidades públicas para el ejercicio de su poder disciplinario sobre sus trabajadores.

El poder disciplinario del Estado-Empleador

2.2. En todo contrato de trabajo confluyen tres (3) elementos o características esenciales: prestación personal de servicios, remuneración y subordinación, siendo este último el elemento determinante, característico y diferenciador del contrato de trabajo frente a otros que no tienen esa naturaleza (los contratos de locación de servicios, por ejemplo).

2.3. El elemento *subordinación* implica, del lado del empleador, el ejercicio del denominado ***poder de dirección***, que comprende una pluralidad de facultades necesarias e indispensables para el funcionamiento normal de la empresa o entidad, y del lado del trabajador, el deber de sujetarse a dicho poder, cumpliendo estrictamente las órdenes impartidas.

2.4. Una de las manifestaciones del *poder de dirección* es la ***facultad disciplinaria***, en virtud de la cual el empleador puede aplicar sanciones a sus trabajadores, cuando incurran en algún incumplimiento de sus obligaciones.

2.5. Estando a lo expuesto, podemos concluir –hasta aquí– que en toda relación laboral es propio e intrínseco al empleador el ejercicio del poder de dirección –y con él la facultad disciplinaria– sobre todos sus trabajadores.

2.6. Cabe precisar que la facultad disciplinaria puede ser ejercida tanto por el empleador privado como por el Estado cuando actúa como empleador, en este último caso, porque en la relación Estado-Empleado confluyen también –al igual que en la relación laboral entre privados– los tres elementos o características esenciales del contrato de trabajo, lo cual se aprecia con claridad en el artículo 1º de la Ley Nº 28175 - Ley Marco del Empleo Público:

> *"Artículo 1º.- Relación Estado-Empleado*
> *Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados bajo subordinación (...)."*

De la facultad reglamentaria del Estado-Empleador

2.7. Otra de las manifestaciones del poder de dirección es la *facultad reglamentaria*, en virtud de la cual el empleador se encuentra habilitado para dictar, al interior de la institución, normas, directivas o reglamentos de obligatorio cumplimiento para los trabajadores.

2.8. El Reglamento Interno de Trabajo representa, por excelencia, el instrumento de gestión a través del cual el empleador ejerce su facultad reglamentaria. No obstante, dicha facultad puede materializarse también mediante la dación de otros instrumentos internos, como directivas, instructivos, códigos o cualquier otro reglamento que regule la relación laboral entre la empresa y su personal (sobre todos los trabajadores de la organización o una parte de ellos).

2.9. Cabe anotar que el elenco de materias que pueden ser reglamentadas por el empleador es amplio, pudiendo los reglamentos versar sobre asuntos relativos a seguridad y salud en el trabajo, cumplimiento de la jornada de trabajo, desplazamiento del personal, organización del trabajo o sobre el régimen disciplinario aplicable en la entidad.

2.10. Debe precisarse en este punto –tal como se señaló en el numeral 2.6 del presente informe– que, en tanto el poder de dirección es ejercicio tanto por el empleador privado como por el Estado cuando actúa como empleador, la facultad reglamentaria puede ser ejercida por éste.

De la facultad de las entidades públicas para aprobar un Reglamento Disciplinario

2.11. Conforme a lo señalado precedentemente, las entidades públicas –como todo empleador– están facultadas para dictar, al interior de su organización, normas

reglamentarias que regulen el ejercicio de su poder disciplinario sobre sus trabajadores, con prescindencia del régimen laboral a que se encuentren sujetos.

Estas normas reglamentarias pueden confluir en un solo ordenamiento escrito o en varios textos normativos (dependiendo del régimen laboral del trabajador).

2.12. Cabe precisar –en este punto– que la facultad reglamentaria a que hacemos referencia no es irrestricta, sino que está sujeta a determinados límites, entre ellos los establecidos en la ley.

En efecto, **el reglamento puede ocuparse de aquello que las normas legales no han regulado o hacerlo en vía de precisión o de mejora, <u>pero nunca en contra de lo establecido en ellas</u>.**

2.13. De esta forma, para la aprobación de reglamentos disciplinarios, las entidades deben observar las disposiciones legales que regulan el ejercicio del poder disciplinario **en cada régimen laboral.**

Sobre el ejercicio del poder disciplinario sobre los trabajadores comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada

2.14. En atención a lo expuesto, para los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, las entidades no pueden desconocer –por ejemplo– el procedimiento previo al despido o las faltas graves que conllevan a la adopción de dicha medida, que se encuentran previstas en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nº 728, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-97-TR, y sus normas complementarias y conexas.

2.15. No obstante, en vía de precisión o de mejora –en el ejemplo propuesto– las entidades podrían regular un procedimiento disciplinario que ofrezca mayores garantías al trabajador, partiendo –obviamente– de aquel que ha sido regulado en la ley.

Sobre el ejercicio del poder disciplinario sobre las personas contratadas bajo el régimen CAS

2.16. A la fecha no existe norma de alcance general que establezca expresamente el procedimiento y las medidas disciplinarias (sanciones) que las entidades podrían aplicar a las personas contratadas bajo el régimen CAS. No obstante, ello no impide que las mismas puedan ejercer válidamente su facultad disciplinaria sobre dichos trabajadores pues constituiría una grave afectación al poder de dirección del Estado-Empleador si no pudiera o se encontrara privado de aplicar sanciones a estos trabajadores.

2.17. En esa línea, **y en tanto no se dicten las normas de alcance general que prevean el procedimiento y las sanciones aplicables a los trabajadores CAS**, las entidades públicas –para sancionar a estos trabajadores– podrían seguir el procedimiento y las medidas disciplinarias que hubieran previsto para el resto de sus trabajadores (los que pertenezcan a otros regímenes laborales) o establecer un procedimiento y medidas disciplinarias aplicables únicamente a ellos.

Ello, en ejercicio de la *facultad reglamentaria* a que hemos hecho referencia, que permite a cada entidad dictar, al interior de su organización, normas, directivas o reglamentos de obligatorio cumplimiento para los trabajadores (entre ellas, las normas que regulen el procedimiento y las sanciones aplicables al interior de la institución, respetando evidentemente los principios que guían la facultad disciplinaria de todo empleador).

III CONCLUSIONES

3.1. En toda relación laboral es propio e intrínseco al empleador el ejercicio del poder de dirección sobre todos sus trabajadores. Esta facultad puede ser ejercida tanto por el empleador privado como por el Estado cuando actúa como empleador.

3.2. Una de las manifestaciones del poder de dirección es la *facultad disciplinaria*, en virtud de la cual el empleador puede aplicar sanciones a sus trabajadores, cuando incurran en algún incumplimiento de sus obligaciones.

3.3. Otra de las manifestaciones del poder de dirección es la *facultad reglamentaria*, en virtud de la cual el empleador se encuentra habilitado para dictar, al interior de la institución, normas, directivas o reglamentos de obligatorio cumplimiento para los trabajadores.

3.4. El facultad reglamentaria del empleador puede materializarse mediante la dación de reglamentos, directivas, instructivos, códigos o cualquier otro instrumento interno que regule la relación laboral entre la empresa y su personal (sobre todos los trabajadores de la organización o una parte de ellos), sobre diversas materias: seguridad y salud en el trabajo, cumplimiento de la jornada de trabajo, desplazamiento del personal, organización del trabajo, régimen disciplinario, entre otras materias.

3.5. El poder disciplinario de las entidades públicas puede ser regulado por ellas en un solo ordenamiento escrito o en varios textos normativos internos (dependiendo del régimen laboral del trabajador).

3.6. La facultad reglamentaria de las entidades para regular, al interior de su organización, el ejercicio de su poder disciplinario, no es irrestricta, sino que está sujeta a determinados límites, entre ellos los establecidos en la ley.

3.7. En ese sentido, para la aprobación de un reglamento en materia disciplinaria, las entidades deben observar las disposiciones legales que regulan el ejercicio del poder disciplinario del empleador en cada régimen laboral (sea del régimen laboral de la actividad privada, del sector público o del régimen de contratación administrativa de servicios).

3.8. No obstante, el reglamento disciplinario puede ocuparse de aquello que las normas legales no han regulado o hacerlo en vía de precisión o de mejora, respetando obviamente los principios que guían la facultad disciplinaria de todo empleador.

Es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación, de encontrarlo conforme, y trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,

MANUEL MESONES CASTELO
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

OAJ/MMC/jdv
c/jdedios/2012/Informes Legales/SUNAT – Reglamento Disciplinario