

Congreso de la República

RESOLUCIÓN N° 077 -2020-DGA-CR

Lima, 18 de agosto de 2020

VISTO:

El Informe N° 022-2019-DRRHH-DGA/CR, la Carta N° 001-2020-DRRHH-DGA/CR, la Carta N° 002-2020-DRRHH-DGA/CR, la Carta N° 4137-2019-DRRHH-DGA/CR y la Carta N° 4138-2019-DRRHH-DGA/CR, documentos expedidos por el Departamento de Recursos Humanos y el Informe N° 020-2020-OLCC-OM-CR de la Oficina Legal y Constitucional del Congreso;

CONSIDERANDO:

Antecedentes.

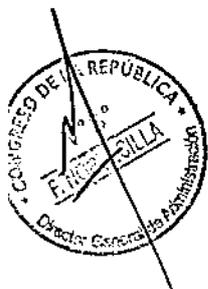
La servidora Nélide Gálvez Saldaña y el servidor Víctor Fernando Nizama Zelaya, fueron beneficiados con el curso de capacitación "Especialización en la Ley de Contrataciones del Estado", realizado por la Universidad Continental, durante el periodo del 10 de junio al 2 de agosto de 2019;

Mediante el Informe N° 382-2019-ADBP-DRRHH-DGA/CR del Área de Desarrollo y Bienestar de Personal remitido el 15 de agosto de 2019 al Departamento de Recursos Humanos, sobre la base del Informe N° 07-2019-CDM-ADBP, comunicó que los citados servidores no aprobaron el curso de capacitación al haber obtenido nota desaprobatoria; por lo que solicita la opinión de Asesoría Laboral sobre la procedencia de la aplicación del Reglamento Interno de Trabajo y la Directiva N° 015-2005-DGA/CR (descuento en remuneraciones por penalidad);

Que, es necesario precisar que en el Informe N° 07-2019-CDM-ADBP se indica que según la Orden de Servicio N° 000586 de fecha 3 de junio de 2019, el precio total del referido curso de capacitación asciende a S/ 33,500.00 soles dirigido a 30 servidores, por lo que al distribuir dicho monto entre la cantidad de participantes, el costo de la penalidad por cada uno es de S/ 1,116.67 soles;

Con el Informe N° 06-2019-NMD-DRRHH-DGA-CR de fecha 22 de octubre de 2019, el especialista administrativo Narciso Montenegro Dávila eleva al Departamento de Recursos Humanos una opinión concluyendo que los servidores Nélide Gálvez Saldaña, Víctor Fernando Nizama Zelaya y otra fueron beneficiados con el curso de capacitación de "Especialización en la Ley de Contrataciones del Estado", realizado por la Universidad Continental, durante el periodo del 10 de junio al 02 de agosto de 2019, y que al haber obtenido nota desaprobatoria, se configuró el incumplimiento del numeral 6.3 de la Directiva N° 015-2005-DGA/CR, "Procedimientos para la Capacitación del Personal", el artículo 50° del Reglamento Interno de Trabajo, por lo que corresponde aplicar la penalidad del descuento de sus remuneraciones del costo individual del curso;

Con las Cartas N° 4137 y 4138-2019-DRRHH-DGA/CR recibidas el 24 de octubre de 2019 por la servidora Nélide Gálvez Saldaña y el servidor Víctor Fernando Nizama Zelaya, respectivamente, el Departamento de Recursos Humanos les comunicó que, al no haber obtenido nota aprobatoria en el curso de capacitación de "Especialización en la Ley de Contrataciones del Estado", realizado por la Universidad Continental, durante el periodo del 10 de junio al 02 de agosto de 2019, se les aplicaría la penalidad prevista en el literal a) numeral 4) de la Carta de Compromiso, con el descuento de sus remuneraciones ascendente a S/ 1,116.67 soles, para cada de ellos;



Congreso de la República

Mediante escrito presentado al Departamento de Recursos Humanos de fecha 28 de octubre de 2019, los servidores Nélide Gálvez Saldaña, Víctor Fernando Zelaya Nizama y otra, formularon Recurso de Apelación cuestionando y contradiciendo el descuento que se les aplicaba señalando que de conformidad con los Términos de Referencia del curso no habían desaprobado el mismo en el consolidado de notas, por cuanto cada uno obtuvo como promedio final una nota por encima de la fijada (más de 14 en el promedio final); de manera que se oponían a la aplicación de la penalidad y al descuento de S/. 1,116.67 soles;

Con el Memorando N° 2470-2019-DRRHH-DGA/CR remitido el 5 de noviembre de 2019, el Departamento de Recursos Humanos requirió al Área de Desarrollo y Bienestar de Personal, información para resolver el Recurso de Apelación interpuesto con fecha 28 de octubre de 2019, el cual debía ser considerado como un Recurso de Reconsideración dado que se sustenta en una prueba nueva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 219¹ y 223² del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

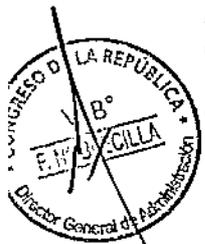
Mediante el Informe N° 519-2019-ADBP-DRRHH-DGA/CR remitido al Departamento de Recursos Humanos el 6 de noviembre de 2019, la jefa del Área de Desarrollo y Bienestar de Personal informó que todos los servidores para participar en los cursos de capacitación deben llenar la ficha de inscripción autorizado por su jefe inmediato y luego firmar la Carta de Compromiso dando su conformidad que, de no aprobar el curso, se les descontará el costo del curso de sus remuneraciones. Asimismo, en el citado informe se indicó que la Universidad Continental en el primer día de clases les entregó la carpeta de estudios a todos los estudiantes, en la cual se incluía el sílabo, donde se especificaba que para obtener el certificado correspondiente debían aprobar todos los módulos con la nota mayor o igual a 14;

Con el Informe N° 541-2019-AL-DRRHH-DGA-CR del 27 de diciembre de 2019, la Abog. Maribel Mendoza Condori de Asesoría Laboral eleva al Departamento de Recursos Humanos el informe laboral en el cual concluye que se debe declarar improcedente el Recurso de Reconsideración interpuesto por los servidores Nélide Gálvez Saldaña, Víctor Fernando Nizama Zelaya y otra, por cuanto el sílabo del curso indicaba que para obtener el certificado se debía obtener una calificación mínima de 14 en cada uno de los módulos y cumplir con el porcentaje de asistencia (80%), por lo que al haber desaprobado uno de los seis módulos, se le debe aplicar las Cartas de Compromiso suscritas por los participantes mediante las cuales aceptaron y reconocieron el descuento que se les realizaría en caso desaprobaren el curso de capacitación;

Mediante las Cartas N° 001-2020-DRRHH-DGA/CR y N° 002-2020-DRRHH-DGA/CR, dirigidas a los servidores Nélide Gálvez Saldaña y Víctor Fernando Nizama Zelaya, respectivamente, el Departamento de Recursos Humanos les comunicó que el Recurso de Reconsideración se declaró improcedente conforme a las conclusiones del Informe N° 541-2019-AL-DRRHH-DGA-CR, emitido por Asesoría Laboral, otorgándose un plazo de 5 días hábiles a efectos de que se apersonen a firmar una carta de autorización de descuento de la planilla de haberes por el monto de S/. 1,116.67 soles;

¹ Artículo 219.- El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

² Artículo 223.- El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.



Congreso de la República

Que, el 10 de enero de 2020, los servidores Nélida Gálvez Saldaña y Víctor Nizama Zelaya interponen Recurso de Apelación contra las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR, señalando que el Informe N° 541-2019-AL-DRRHH-DGA/CR al que se hace referencia en las cartas impugnadas, no fueron remitidas para su conocimiento lo cual afecta su derecho de contradicción. Sin perjuicio de ello, fundamentan su apelación en el punto 6.2 de los Términos de Referencia del curso de contrataciones del Estado, en el cual sólo exige aprobar la capacitación con una nota mínima de 14 para que el participante obtenga la certificación o diploma; que no hay una especificación respecto de la calificación por módulo y que al desaprobado uno de ellos se estaría desaprobando el curso. Agrega, que la Carta de Compromiso específica en el numeral 3, párrafo b): "Aprobar el programa de capacitación y obtener la certificación correspondiente", no hace mención a la aprobación de cada módulo o que la desaprobación de un módulo implica la desaprobación del curso en general. Finalmente indican que como promedio general, cada uno de los apelantes obtuvo la nota 15, por lo que no han desaprobado según los criterios de los Términos de Referencia;

Con el Informe N° 022-2020-DRRHH-DGA/CR remitido el 14 de enero de 2020, el Departamento de Recursos Humanos eleva a la Dirección General de Administración, el Recurso de Apelación interpuesto por los servidores Nélida Gálvez Saldaña y Víctor Nizama Zelaya.

Admisibilidad del recurso de apelación.

1. La Carta N° 001-2020-DRRHH-DGA/CR fue remitida por el Departamento de Recursos Humanos a la servidora Nélida Gálvez Saldaña, siendo recibida el 6 de enero de 2020 por la citada servidora.
2. La Carta N° 002-2020-DRRHH-DGA/CR fue remitida por el Departamento de Recursos Humanos al servidor Víctor Nizama Zelaya, siendo recibida el 6 de enero de 2020 por el citado servidor.
3. El Recurso de Apelación contra las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR fue recibido el 10 de enero de 2020 por el Departamento de Recursos Humanos. Por lo tanto, se ha presentado dentro del plazo legal de 15 días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 218.2³ del artículo 218 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la Ley).

Fijación de los puntos controvertidos.

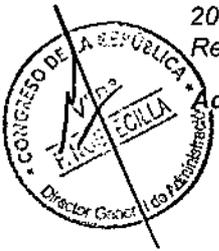
Para efectos de efectuar el análisis del Recurso de Apelación, se han fijado los siguientes puntos controvertidos:

- Determinar si la normativa interna aplicable a los cursos de capacitación permite que los servidores tengan conocimiento indubitable de los supuestos en los cuales procede el descuento total o proporcional por desaprobación.
- Determinar si corresponde o no aplicar el descuento por penalidad ascendente a S/ 1,116.67 soles a los servidores Nélida Gálvez Saldaña y Víctor Fernando Nizama Zelaya.

Nullidad de la notificación de las Cartas 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR y conservación del acto.

Las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR notificada a los apelantes el 6 de enero de 2020, contienen la decisión del Departamento de Recursos Humanos declarando la improcedencia del

³ Artículo 218.- (...) 218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.



Congreso de la República

Recurso de Reconsideración interpuesto por ambos servidores. Sin embargo, uno de los sustentos que motivaron los referidos actos administrativos se refiere al contenido del Informe N° 541-2019-AL-DRRHH-DGA/CR de la Asesoría Laboral, el cual es reproducido en la parte pertinente. Sin embargo, los apelantes señalan que dicho informe no les fue notificado, con lo cual se les está afectando su derecho de contradicción administrativa.

Del contenido de ambas Cartas no se aprecia que copia del Informe N° 541-2019-AL-DRRHH-DGA/CR haya sido notificado a los apelantes, como parte integrante del acto administrativo contenido en la improcedencia del Recurso de Reconsideración.

De conformidad con el artículo 6 numeral 6.2 del TUO de la Ley, uno de los elementos de validez del acto administrativo es la motivación, la cual puede estar contenida en "la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo". (el énfasis es nuestro).

El artículo 10 del TUO de la Ley señala que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, el "2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14."

Por su parte, el artículo 14 del TUO de la Ley, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora. Agrega que uno de los vicios no trascendentes es el acto emitido con una motivación insuficiente o parcial (numeral 14.2.2).

Por lo tanto, si bien se ha configurado un vicio de nulidad en la notificación del acto administrativo contenido en las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR, procede la conservación del acto, por lo que pasamos a analizar los puntos controvertidos.

Análisis del primer punto controvertido: Determinar si la normativa interna aplicable a los cursos de capacitación permite que los servidores tengan conocimiento indubitable de los supuestos en los cuales procede el descuento total o proporcional por desaprobación.

La normativa interna que regula los cursos de capacitación está compuesta básicamente por dos normas:

- La Directiva N° 15-2005-DGA/CR, "Procedimientos para la Capacitación de Personal", aprobada por la Resolución N° 016-2005-2006-OM/CR del 26 de setiembre de 2005.
- El artículo 50° del Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Acuerdo N° 200-2015-2016/MESA-CR del 4 de julio de 2016 y sus modificatorias.

El numeral 6.3 de la Directiva N° 015-2005-DGA/CR precisa en su última viñeta que "La asistencia del personal inscrito es obligatoria; si por razones ajenas a cuestiones de trabajo, el participante no culmina el evento, u obtiene nota desaprobatoria, quedará impedido de participar en futuros eventos". (El énfasis es nuestro).

Por su parte, el artículo 50 del Reglamento Interno de Trabajo señala que "el servidor, bajo cualquier modalidad, que es admitido a un curso de capacitación debe comprometerse, por escrito a asistir y cumplir las reglas del programa, así como sujetarse al reembolso total o proporcional del monto financiado por el Congreso de la República en caso de desaprobación, abandono



Congreso de la República

injustificado, así como renuncia o cese en el servicio por cualquier causa, antes de concluir el programa de capacitación". (El énfasis es nuestro).

Resulta evidente que la Directiva que data del año 2005, no estableció el descuento en las remuneraciones para los casos en que los servidores desaprobaran los cursos de capacitación. Sólo reguló el impedimento para participar en futuros eventos, pero aun así no definió el plazo que duraría ese impedimento.

Es con el artículo 50 ° del RIT que se establecen diversos supuestos por los cuales procedería la obligación de reembolso por desaprobación del curso de capacitación. Sin embargo, dicha norma no resulta clara para determinar cuándo procede el reembolso total o proporcional del monto financiado por el Congreso. Es precisamente en la Directiva, como documento interno de gestión administrativa, que corresponde regular la aplicación de los supuestos específicos, ya que de lo contrario queda al criterio de interpretación. Por citar ejemplos: ¿procede el reembolso proporcional en caso de desaprobación de un módulo de seis? ¿la desaprobación de uno o varios módulos que componen un curso sólo da lugar a la aplicación del reembolso total? ¿el abandono injustificado a la mitad del número de sesiones del curso da lugar al reembolso total o proporcional?

Si bien es cierto existe en el expediente un formato de Carta de Compromiso que establecería los supuestos de descuento total en caso de desaprobación o interrupción injustificada y el descuento proporcional en caso de cese, no se evidencia que dicho documento haya sido aprobado como anexo que forme parte de un documento interno de gestión administrativa, y que el mismo se haya puesto en conocimiento de los servidores a través de la Intranet.

Por estas consideraciones, nuestra opinión es que la normativa interna no es clara para que los servidores tengan conocimiento indubitable de los supuestos en los cuales procede el descuento total o proporcional en caso de desaprobación, lo cual amerita la urgente actualización de la Directiva N° 015-2005-DGA/CR.

Análisis del segundo punto controvertido: Determinar si corresponde o no aplicar el descuento por penalidad ascendente a S/ 1,116.67 soles a los servidores Nélide Gálvez Saldaña y Víctor Fernando Nizama Zelaya.

Los apelantes sustentan su recurso en los requisitos establecidos en los Términos de Referencia para la contratación del Curso de Especialización en la Ley de Contrataciones del Estado, el cual establece en el numeral 6.2 Condiciones Generales del Servicio que **para obtener la certificación o diploma, el participante deberá aprobar satisfactoriamente la capacitación in house con una nota mínima de catorce (14) y cumplir con el porcentaje de asistencia fijado por la institución académica.**

En las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR, materia del Recurso de Apelación, se sustenta la aplicación del descuento por el total del monto invertido por la institución por cada uno de los participantes desaprobados, aduciendo al requisito de aprobación contenido en el sílabo de la signatura del referido curso, el cual precisa que la certificación se otorgaría: "al estudiante que **cumpla el 80% de la asistencia como mínimo y obtenga una calificación mayor o igual a catorce (14) en cada uno de los módulos**". (Similar sustento se expresó en las Cartas N° 4137 y 4138-2019-DRRHH-DGA/CR recibidas el 24 de octubre de 2019 por la servidora Nélide Gálvez Saldaña y el servidor Víctor Fernando Nizama Zelaya). Asimismo, se sustenta en las Cartas de Compromiso suscritas por ambos servidores.

Es decir, no existió claridad sobre cuándo se consideraba "aprobado" o "desaprobado" el curso dividido en seis módulos, más aun si existe imprecisión o discrepancia entre los Términos de Referencia para la contratación del curso y el sílabo de la Universidad Continental para obtener la



Congreso de la República

certificación. Inclusive, no se ha acreditado que al suscribir la Carta de Compromiso se haya entregado el sílabo de la Universidad Continental, sino que éste fue entregado a los participantes el primer día del curso según los informes del Área de Desarrollo y Bienestar de Personal que obran en el expediente.

Sobre la base del análisis realizado al primer punto controvertido, la falta de regulación específica para la aplicación del artículo 50° del RIT, la desactualización de la Directiva N° 05-2005-DGA/CR y su falta de concordancia con el Reglamento Interno de Trabajo, así como la falta de formalización del formato de Carta de Compromiso como parte integrante de un documento interno de gestión administrativa, constituyen una vulneración al "principio de predictibilidad o de confianza legítima".

En efecto, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley, señala que uno de los principios que sustentan el procedimiento administrativo es el principio de predictibilidad o de confianza legítima, cuyo tenor es el siguiente:

"1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables."

Que, en consecuencia al haberse vulnerado el principio de predictibilidad o de confianza legítima, el Recurso de Apelación debe ser declarado FUNDADO;

Que, estando a lo informado por la Oficina Legal y Constitucional del Congreso y conforme a las atribuciones conferidas por el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario, aprobado por Acuerdo de Mesa N° 323-2012-2013/MESA-CR.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Declarar FUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto contra las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR emitidas por el Departamento de Recursos Humanos; y en consecuencia, REVOCAR las Cartas N° 001 y 002-2020-DRRHH-DGA/CR; así como las Cartas N° 4137 y 4138-2019-DRRHH-DGA/CR, emitidas por el Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República, y se dispone que no se realice el descuento de la remuneración de los servidores Nélica Gálvez Saldaña y Víctor Fernando Nizama Zelaya.

Artículo Segundo.- Dar por agotada la vía administrativa.

Artículo Tercero.- Notificar la presente Resolución a los servidores Nélica Gálvez Saldaña y Víctor Fernando Nizama Zelaya.

Regístrese, comuníquese, cúmplase y archívese

FELIPE NOBLECILLA PASCUAL
Director General de Administración
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

