



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

RESOLUCIÓN N° 7105 -2011-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 2153-2010-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : CARMEN ROSA CHAPOÑAN CHIRINOS
ENTIDAD : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN DE CINCO (5) DIAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto por la señora CARMEN ROSA CHAPOÑAN CHIRINOS y, en consecuencia, se revoca el acto administrativo contenido en el Memorandum N° 778-2010-SUNAT/2F3000, de fecha 9 de julio de 2010, emitido por la Gerencia de Administración de Personal de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 14 de diciembre de 2011

ANTECEDENTES

1. En cumplimiento del Plan Anual de Control 2009¹, la Oficina de Control Interno de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, en adelante la SUNAT, a través de la División de Auditoría de Operaciones Tributarias, llevó a cabo la acción de control denominada “Examen Especial a la División de Control de la Deuda y Cobranza y División de Reclamos de la Intendencia Regional de Lambayeque”.
2. Mediante Memorandum N° 009-2009-SUNAT/1B0100-EECDRIRL, de fecha 17 de junio de 2009, la División de Auditoría de Operaciones Tributarias de la Oficina de Control Interno de la SUNAT, solicitó a la señora CARMEN ROSA CHAPOÑAN CHIRINOS, en adelante la impugnante, quien se desempeña como Secretaria de la División de Control de la Deuda y Cobranza de la Intendencia Regional de Lambayeque, que aclare ciertas irregularidades en el ejercicio de sus funciones detectadas en las investigaciones realizadas² cuando ocupó el cargo de Secretaria

¹ Aprobado con Resolución de Vicecontraloría N° 028-2009-CG, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 8 de febrero de 2009.

² La irregularidad detectada consistía en no haber cumplido con remitir copia de la Resolución de Intendencia N° 0760140000059 a la División de Auditoría, contribuyendo a la prescripción de la acción para la determinación de la deuda tributaria del contribuyente Juan Carlos Requejo Zapo.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

de la División de Reclamos, para lo cual se le otorgó un plazo de tres (3) días hábiles.

3. Mediante escrito del 23 de junio de 2009, la impugnante presentó la aclaración solicitada, señalando que no le asistía responsabilidad alguna ya que el Jefe de la División de Reclamos no le ordenó de manera expresa o verbal elaborar el memorando correspondiente para derivar el referido expediente a la División de Auditoría.
4. El 4 de enero de 2010, mediante Memorándum N° 201-2009-SUNAT/100000 de fecha 30 de diciembre de 2009, se puso en conocimiento de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos, el Informe N° 26-2009-SUNAT/1B0000 de fecha 29 de diciembre de 2009, el cual contenía el documento final del “Examen Especial a la División de Control de la Deuda y Cobranza y División de Reclamos de la Intendencia Regional de Lambayeque”. Mediante dicho informe, se recomendó evaluar y adoptar la medida disciplinaria que corresponda a la impugnante, por no haber cumplido con remitir copia de la Resolución de Intendencia N° 0760140000059 a la División de Auditoría, contribuyendo a la prescripción de la acción para la determinación de la deuda tributaria de un contribuyente, incumpliendo lo dispuesto en los literales a) y d) del artículo 29° del Reglamento Interno de Trabajo de la SUNAT, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 020-2002/SUNAT³.
5. Mediante Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000, de fecha 31 de marzo de 2010⁴, la Gerencia de Administración de Personal de la SUNAT, propuso a la Intendencia Nacional de Recursos Humanos, la aplicación a la impugnante de la sanción de suspensión de cinco (5) días sin goce de remuneraciones, por la falta imputada en el Informe N° 26-2009-SUNAT/1B0000.
6. Mediante Informe N° 96-2010-SUNAT/2F3000, de fecha 16 de junio de 2010⁵, la Gerencia de Administración de Personal de la SUNAT, reiteró el contenido del Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000.

³ Reglamento Interno de Trabajo de la SUNAT, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 020-2002/SUNAT

“Artículo 29°.- Obligaciones

a) Cumplir con las disposiciones recogidas por la Ley General y el Estatuto de la SUNAT, así como las de este Reglamento y aquellas normas internas dictadas por esta entidad referidas a las obligaciones que surgen de la relación laboral. (...)

d) Colaborar con esfuerzo y dedicación al óptimo rendimiento de la unidad organizacional en la que presta servicios, informando a su jefe inmediato de las dificultades que encuentra para el desempeño de su labor. (...).”

⁴ Recibido el 15 de abril de 2010.

⁵ Recibido el 6 de julio de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

7. Mediante Memorandum N° 778-2010-SUNAT/2F3000, de fecha 9 de julio de 2010⁶, emitido por la Gerencia de Administración de Personal de la SUNAT, se notificó a la impugnante la decisión de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de la SUNAT, de aplicarle la sanción de suspensión de cinco (5) días sin goce de remuneración por haber incumplido lo dispuesto en los literales a) y d) del artículo 29º del Reglamento Interno de Trabajo de la SUNAT, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 020-2002/SUNAT, de acuerdo a lo establecido en el Informe N° 26-2009-SUNAT/1B0000.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

8. Al no encontrarse conforme con el acto administrativo contenido en el Memorandum N° 778-2010-SUNAT/2F3000, mediante escritos del 22 de julio de 2010 y 5 de agosto de 2010, la impugnante interpuso recurso de apelación contra éste, argumentando lo siguiente:
- (i) Se ha vulnerado el principio de inmediatez en la etapa de cognición del procedimiento por el cual se le aplicó la sanción, en tanto que la facultad sancionadora del empleador se ha ejecutado fuera de un plazo razonable.
 - (ii) Se ha vulnerado su derecho de defensa, ya que no se le notificó que se habría instaurado un proceso disciplinario en su contra, tampoco se le comunicó la tipificación de la falta cometida y no se le otorgó un plazo para generar medios de prueba.
9. Mediante Oficios N° 046-2010-SUNAT/2F0000, N° 51-2010-SUNAT/2F0000, y N° 059-2010-SUNAT/2F0000, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de la SUNAT, remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes del referido Memorandum.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

10. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁷, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al

⁶ Notificada a la impugnante el 16 de julio de 2010.

⁷ Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos
“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, pago de retribuciones, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁸, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el Artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.
12. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cinco (5) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
13. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por la impugnante:
 - (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
 - (ii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17° del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.
14. Considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo. (...)

⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

Del régimen disciplinario aplicable

15. De la revisión del expediente, se aprecia que la impugnante se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, en adelante el TUO.

En tal sentido, esta Sala considera que, al tener la impugnante la condición de personal contratado por un empleador estatal bajo el régimen laboral de la actividad privada, son aplicables al presente caso, además de las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otro documento en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

16. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo que transcurrió entre el 4 de enero de 2010, fecha en que la Intendencia de Recursos Humanos de la SUNAT tomó conocimiento de la presunta inconducta de la impugnante⁹ y el 9 de julio de 2010, fecha en que se emitió el acto administrativo de sanción¹⁰, considera necesario pronunciarse sobre si el período que media entre ambos hechos se encuadra en los límites del principio de inmediatez en el ejercicio de la facultad disciplinaria del empleador, previsto en el artículo 31° del TUO¹¹.
17. Este análisis reviste especial importancia si se tiene en cuenta el carácter de límite para el ejercicio del poder disciplinario del empleador que posee el principio de inmediatez que ha sido señalado por el Tribunal Constitucional del siguiente modo:

“El legislador ha regulado al principio de inmediatez como un requisito esencial que condiciona formalmente el despido, (Ibidem. Comentario a la Casación

⁹ Mediante Memorándum N° 201-2009-SUNAT/100000 de fecha 30 de diciembre de 2009.

¹⁰ Mediante Memorándum N° 778-2010-SUNAT/2F3000.

¹¹ **Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR**

“Artículo 31°.- El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulare, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia. (...)

Tanto en el caso contemplado en el presente artículo, como en el Artículo 32, debe observarse el principio de inmediatez”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

Nº 1917-2003-Lima (El Peruano, 31 de mayo de 2007), pág. 234.) el cual limita la facultad sancionadora del empleador y que, en el presente caso, va a determinar si su vulneración conduce a un despido incausado o, viceversa, si su observancia va a conducir al despido fundado en causa justa”¹².

La vinculación de este criterio orientador del Tribunal Constitucional determina la necesidad de que este colegiado establezca si en el presente caso el período de más de seis (6) meses que media entre la toma de conocimiento de los hechos por la entidad empleadora y la imposición de la sanción está dentro de los límites temporales que impone el principio de inmediatez y, por tanto, si se encontraba legitimada la entidad para ejercer la facultad disciplinaria materia de impugnación.

18. Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Constitucional distingue como momentos de aplicación del principio de inmediatez:

- a) El *proceso de cognición*, es decir, el momento en el cual el empleador toma conocimiento de la falta; la encuadra como una infracción tipificada por la ley, susceptible de ser sancionada; y comunica este hecho a los órganos de control y de dirección.
- b) El *proceso de volición*, que consiste en la activación de los mecanismos decisorios del empleador para configurar la voluntad del despido¹³.

19. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena Nº 003-2010-SERVIR/TSC¹⁴, acordó establecer como precedentes administrativos de observancia obligatoria, entre otros, los siguientes:

- a) “...el Estado – Empleador del régimen laboral privado (...) también está sujeto al principio de inmediatez, previsto en el Artículo 31º del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (...); como un límite inherente al poder que la Ley le ha otorgado para ejercer la facultad disciplinaria” (Fundamento jurídico 9).
- b) “... su aplicación en el procedimiento de la sanción disciplinaria de despido, también debe extenderse su observancia en el caso de sanciones menores (...)” (Fundamento jurídico 13).
- c) “En cuanto a la oportunidad en la que se debe invocar la aplicación del principio de inmediatez (...) se distinguen:

¹² Sentencia recaída en el Expediente Nº 00543-2007-PA/TC, Fundamento Sexto.

¹³ Todas las referencias son tomadas de la sentencia recaída en el Expediente Nº 00543-2007-PA/TC, Fundamento Séptimo.

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

- (i) *El proceso cognitivo del empleador, es decir, cuando toma conocimiento de la falta “a raíz de una acción propia, a través de los órganos que dispone la empresa o a raíz de una intervención de terceros”.*
- (ii) *La definición de la conducta descubierta “como infracción tipificada por la ley, susceptible de ser sancionada” y comunica “a los órganos de control y de dirección”.*
- (iii) *El proceso volitivo, referido a la “activación de los mecanismos decisorios del empleador para configurar la voluntad del despido” (Fundamento jurídico 14).*
- d) *“... la inmediatez en el ejercicio de la potestad disciplinaria se hace exigible al Estado – Empleador a partir del momento en que éste (...) cuenta con los elementos suficientes para imputar al trabajador infractor la comisión de una falta laboral y, como consecuencia de ello, para aplicar la sanción que corresponda; dentro de los límites de la razonabilidad” (Fundamento jurídico 16).*
- e) *“En tanto requisito esencial que condiciona formalmente la aplicación de una sanción y límite de la facultad disciplinaria que determina la legitimidad en su ejercicio, la trasgresión del principio de inmediatez es causal de revocación del acto que impone la sanción disciplinaria y la eliminación de los antecedentes consecuentemente generados en el legajo personal del trabajador afectado” (Fundamento jurídico 19).*
20. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que el período transcurrido entre el 4 de enero de 2010, fecha en que la Intendencia de Recursos Humanos de la SUNAT tomó conocimiento del Informe N° 26-2009-SUNAT/1B0000 y el 31 de marzo de 2010, fecha de emisión del Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000¹⁵, en el que la Gerencia de Administración de Personal propuso la sanción a imponer a la impugnante, excede del plazo razonable que tenía la entidad para realizar dicho acto.
21. En cuanto al proceso de volición, se observa que en los periodos comprendidos desde el 31 de marzo de 2010, fecha de emisión del Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000, hasta el 16 de junio de 2010, fecha de emisión del Informe N° 96-2010-SUNAT/2F3000, la entidad no realizó ninguna diligencia que contribuyera a la investigación y valoración de los hechos, habiéndose excedido, por tanto, los plazos que razonablemente la entidad tenía para continuar con la investigación iniciada y establecer la necesidad de aplicar una sanción. Por otro lado, el periodo comprendido entre el 9 de julio de 2010, fecha de la emisión del Memorándum N° 778-2010-SUNAT/2F3000 y el 16 de julio de 2010, fecha de la notificación de

¹⁵ Documentos que obran en los antecedentes del Expediente N° 922-2010-SERVIR/TSC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

dicho memorándum, excede el plazo razonable para que la institución comunique a la impugnante la sanción impuesta.

Lo expuesto en los párrafos precedentes se puede apreciar de forma ilustrativa en el siguiente cuadro:

4.Ene.2010	31.Mar.2010	16.Jun.2010	9.Jul.2010	16.Jul.2010
Entidad toma conocimiento	Emisión del Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000	Emisión del Informe N° 96-2010-SUNAT/2F3000	Imposición de la sanción	Notificación de la sanción

22. Sobre el particular, si bien es cierto que como reconoce el Tribunal Constitucional “...el plazo razonable para ejercer la facultad sancionadora del empleador no está determinado por un determinado período de tiempo fijo...”¹⁶, también lo es que en el presente caso no se han presentado situaciones especiales ni se ha acreditado que la entidad empleadora haya realizado acciones que justifiquen el excesivo periodo transcurrido entre la toma de conocimiento de la presunta falta, la imposición de la sanción y la notificación de ésta.

23. Con relación a las consecuencias de la aplicación del principio de inmediatez, el Tribunal Constitucional ha expresado lo siguiente:

“En consecuencia, en el presente caso se encuentra acreditada la transgresión del principio de inmediatez, consagrado en el artículo 31º del Decreto Supremo N° 003-97-TR, ya que entre la fecha de la comisión de la presunta falta grave, y la de despido, transcurrió un período prolongado que implica la condonación u olvido de la falta grave, así como la decisión tácita del demandado de mantener vigente el vínculo laboral”¹⁷.

De lo que se desprende que la inacción de la entidad empleadora para imponer una sanción durante tan dilatado lapso puede ser válidamente atribuida a su decisión de condonar la falta cometida; más aún cuando se tiene en cuenta que, de la revisión del expediente y de sus recaudos, se aprecia que durante dicho período ésta continuó en el ejercicio de sus funciones con normalidad.

24. En tal sentido, esta Sala considera que la transgresión del principio de inmediatez producido en el presente caso, determina que en la fecha de emisión del acto impugnado, la entidad empleadora carecía de legitimidad para imponer sanción

¹⁶ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.

¹⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 1799-2002-AA/TC, Fundamento Tercero.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

alguna por los hechos imputados, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta presuntamente cometida por su inacción durante aproximadamente tres (3) meses, desde la recepción del Memorándum N° 201-2009-SUNAT/100000, mediante el cual la entidad tomó conocimiento de la presunta falta, hasta la emisión del Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000, mediante el cual se realizó la primera propuesta de sanción; y de casi tres (3) meses desde la emisión del Informe N° 42-2010-SUNAT/2F3000, hasta la emisión del Informe N° 96-2010-SUNAT/2F3000, en el cual se reitera la propuesta de sanción para la impugnante.

25. Al margen de las consideraciones expuestas, esta Sala recomienda que la entidad empleadora, incluso cuando ésta es el propio Estado, implemente o modifique sus flujogramas, procesos, competencias, áreas y controles internos a fin que la facultad disciplinaria se ejerza de manera oportuna y eficaz, eliminando aquellas etapas que no generen valor al proceso o que dilaten innecesariamente la decisión que deba adoptar la entidad respecto a la conducta de sus trabajadores, debiendo contar además con el apoyo del Órgano de Control Institucional para verificar que los funcionarios responsables cumplan con dicha reestructuración para la mejora de la gestión de la entidad.

Por las consideraciones expuestas, este colegiado considera que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora CARMEN ROSA CHAPOÑAN CHIRINOS contra el acto administrativo contenido en el Memorándum N° 778-2010-SUNAT/2F3000, de fecha 9 de julio de 2010, emitido por la Gerencia de Administración de Personal de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; por lo que se REVOCA el citado acto administrativo.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta que se hubiesen incorporado al legajo personal de la señora CARMEN ROSA CHAPOÑAN CHIRINOS.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora CARMEN ROSA CHAPOÑAN CHIRINOS y a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA para su cumplimiento y fines pertinentes.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año del Centenario de Machu Picchu para el mundo”

CUARTO.- Devolver el expediente a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

QUINTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ORLANDO DE LAS CASAS
DE LA TORRE UGARTE
VOCAL

GUILLERMO BOZA PRO
PRESIDENTE

DIEGO HERNANDO
ZEGARRA VALDIVIA
VOCAL