



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 de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

RESOLUCIÓN N° 10317 -2012-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 4701-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : SEGUNDO GARATE GUERRA
ENTIDAD : MINISTERIO PÚBLICO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor SEGUNDO GARATE GUERRA y, en consecuencia se revoca la Resolución de la Gerencia General N° 086-2011-MP-FN-GG, del 2 de febrero de 2011, emitida por la Gerencia General del Ministerio Público, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 12 de diciembre de 2012

ANTECEDENTES

1. Con Oficio N° 585-2008-MP-FN-OCI del 24 de octubre de 2008, el Jefe del Órgano de Control Institucional del Ministerio Público remitió a la Fiscal de la Nación el Informe N° 008-2008-2-0275 - Informe Largo de la Auditoría a los Estados Financieros e Información Complementaria del Ejercicio 2007; del mismo modo, el 29 de octubre de 2008, mediante Oficio N° 11587-2008-MP-FN-SEGFIN, el Secretario General de la Fiscalía de la Nación remitió a la Gerencia General del Ministerio Público el mencionado informe de control con la finalidad de adoptar las acciones que correspondan, en dicho informe se encuentra presunta responsabilidad, entre otros, en el señor SEGUNDO GARATE GUERRA, en adelante el impugnante, en virtud de estar comprendido en las Observaciones N°s 3 y 9 del citado informe¹.
2. El 24 de noviembre de 2008, la Gerencia General del Ministerio Público remitió al impugnante el Memorándum N° 556-2008-MP-FN-GG mediante el cual se le informa sobre las imputaciones consignadas en las Observaciones N°s 3 y 9 del Informe N° 008-2008-2-0275, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para que efectúe sus descargos.

¹ Informe N° 008-2008-2-0275 - Informe Largo de la Auditoría a los Estados Financieros e Información Complementaria del Ejercicio 2007

Observación N° 3: El rubro Provisión para Beneficios Sociales está sobrevaluado en aproximadamente S/. 26'120,028.38 (Veintiséis millones ciento veinte mil veintiocho y 38/100 Nuevos Soles).

(...)

Observación N° 9: Se evidencia en el rubro “Cuentas por cobrar diversas” ascendente a S/. 517,741.74 (Quinientos diecisiete mil setecientos cuarenta y uno y 74/100 Nuevos Soles), deudas con antigüedad de hasta dieciséis (16) años.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

3. Con escrito presentado el 28 de noviembre de 2008 y escrito ampliatorio del 9 de enero de 2009, el impugnante presentó sus descargos señalando, entre otros argumentos, que son las Gerencias de Contabilidad y Tesorería las responsables de la cartera de cobranza, y consecuentemente a la Gerencia Central de Recursos Humanos no se le puede determinar responsabilidad administrativa funcional; asimismo, manifiesta que su accionar como Gerente General de Recursos Humanos se circunscribió a aplicar el artículo 159º de la Constitución Política y el artículo 194º del Texto único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de Compensación por Tiempo de Servicio a los señores fiscales.
4. Mediante Resolución de la Gerencia General N° 086-2011-MP-FN-GG del 2 de febrero de 2011, se impuso al impugnante la sanción de amonestación escrita por la comisión de los hechos descritos en la Observación N° 9 del Informe de Control N° 008-2008-2-0275, incumpliendo de este modo lo establecido en el literal k) del numeral 3.1.1 del Manual de Organización y Funciones de la Gerencia de Recursos Humanos, aprobado por Resolución de Gerencia general N° 478-2007-MP-FN², así como lo establecido en los literales a) y f) del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio Público, aprobado por Resolución de Fiscalía de la Nación N° 386-2002-MP-FN³.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, mediante escrito presentado el 25 de febrero de 2011, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia General N° 086-2011-MP-FN-GG⁴, argumentando lo siguiente:

² Manual de Organización y Funciones de la Gerencia de Recursos Humanos, aprobado por Resolución de Fiscalía de la Nación N° 386-2002-MP-FN

"3.1.1 Cargo: Gerente Central
(...)

k. Proponer normas, directivas y demás dispositivos relacionados a la administración y desarrollo de los recursos humanos; así como cumplir las aprobadas por el Fiscal de la Nación y Gerencia General, en concordancia con el Reglamento Interno de Trabajo y dispositivos legales vigentes".

³ Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio Público, aprobado por Resolución de Fiscalía de la Nación N° 386-2002-MP-FN

"Artículo 61º.- Obligaciones de los Trabajadores

Son obligaciones de los trabajadores de la Institución, las siguientes:

a) Conocer a fondo las labores que conciernen al cargo, cumpliendo las funciones inherentes con honradez, lealtad, dedicación, eficiencia y productividad.

(...)

f) Respetar y cumplir las normas legales, administrativas y las contenidas en el presente Reglamento, así como todas aquellas disposiciones de orden interno que pueda dictar la Institución".

⁴ Notificada a la impugnante el 8 de febrero de 2011.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

- (i) Se ha vulnerado el principio de inmediatez, ya que la presunta falta disciplinaria cometida por él fue en el año 2007 y que con fecha 8 de febrero de 2011 recién le notifican el acto resolutorio sancionatorio.
 - (ii) Se ha transgredido el principio de tipicidad ya que tanto el informe emitido por el órgano de control como la cuestionada resolución gerencial omitieron señalar en que consistió el presunto incumplimiento de funciones.
6. Mediante Oficio N° 1214-2011-MP-FN-GECPH, la Gerencia Central de Potencial Humano del Ministerio Público remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante; asimismo, con Oficio N° 3822-2011-MP-FN-GECPH se remitieron los antecedentes que dieron origen a la resolución impugnada.

ANÁLISISDe la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁵, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio, pago de retribuciones, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; constituyendo última instancia administrativa.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁶, 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

⁵ 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

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. (...)"

⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el Artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023.

9. 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.
10. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el 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 17º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2010-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.
11. 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.

Del régimen disciplinario aplicable

12. Al respecto, de la revisión del expediente se aprecia que el impugnante se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada, el cual se encuentra regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nº 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-97-TR, en adelante el TUO.

En tal sentido, esta Sala considera que, al tener el 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

13. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo que transcurrió entre el 29 de octubre de 2008, fecha en que la Gerencia General del Ministerio Público tomó



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"

conocimiento de la presunta inconducta del impugnante, y el 2 de febrero de 2011, fecha en la que se impuso la correspondiente sanción, 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 31º del TUO⁷.

14. 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, (Ibíd. Comentario a la Casación 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"*⁸.

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 veintisiete (27) 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.

15. 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.

⁷ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nº 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-97-TR

"Artículo 31º.- 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".

⁸ Sentencia recaída en el Expediente Nº 00543-2007-PA/TC, Fundamento Sexto.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

- b) El *proceso de volición*, que consiste en la activación de los mecanismos decisorios del empleador para configurar la voluntad del despido⁹.
16. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC¹⁰, 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:*
- (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).

⁹ Todas las referencias son tomadas de la sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Séptimo.

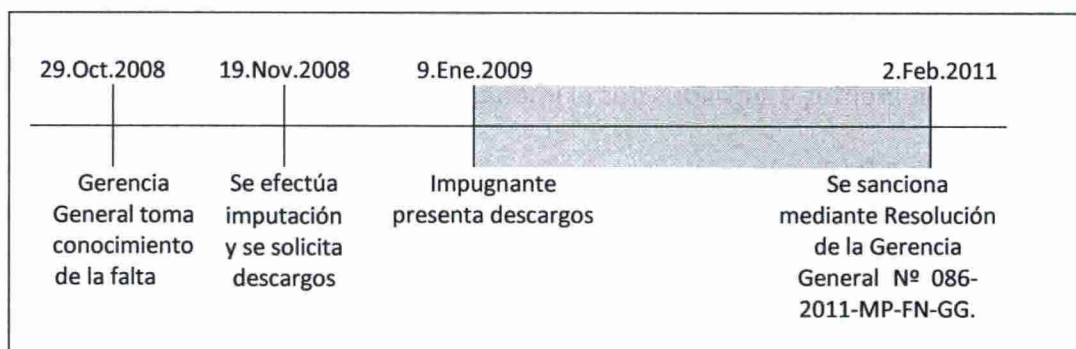
¹⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



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

17. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que el período transcurrido entre la recepción del Oficio N° 11587-2008-MP-FN-SEGFIN, por el cual el órgano competente toma conocimiento de los hechos, producido el 29 de octubre de 2008 y la recepción del Memorándum N° 556-2008-MP-FN-GG, en el cual se le imputa al impugnante la comisión de la presunta falta y se requiere sus descargos, producida el 24 de noviembre de 2008, está dentro del plazo razonable que tenía la entidad empleadora para determinar el inicio o no de un procedimiento interno de investigación.
18. Sin embargo, en cuanto al proceso de volición, se observa que la resolución que impone la sanción¹¹ se emitió el 2 de febrero de 2011, sin que se haya actuado ningún medio probatorio o realizado ninguna otra diligencia que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos por la entidad empleadora en el procedimiento desde el 9 de enero de 2009, fecha en la cual el impugnante presentó un escrito de ampliación de sus descargos, aparte del Informe N° 011-2011-MP-FN-GG-CGG del cual no se evidencia haber tenido en cuenta elementos de juicio adicionales a los descargos del impugnante.

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



19. 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...”¹², también lo es que en este caso no se han presentado situaciones especiales ni se ha acreditado que la entidad empleadora haya realizado otras acciones que involucren al impugnante, destinadas a establecer certeramente la falta cometida en el tiempo comprendido entre la recepción de los descargos de ésta y la emisión del acto sancionatorio, que pudieran justificar el excesivo período que llevó adoptar una decisión en el procedimiento disciplinario iniciado.

¹¹ Resolución de la Gerencia General N° 086-2011-MP-FN-GG.

¹² Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

20. 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 Nº 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”¹³.

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 sus recaudos, se aprecia que durante dicho período ésta continuó en el ejercicio de sus funciones con normalidad.

21. 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 alguna por los hechos imputados, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta presuntamente cometida por su inacción durante más de veinticuatro (24) meses, desde que el impugnante presentó sus respectivos descargos y la fecha en la cual se le impuso la sanción; por lo que no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por el impugnante.
22. 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 el impugnante.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Segunda Sala del Tribunal de Servicio Civil;

¹³ Sentencia recaída en el Expediente Nº 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 de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor SEGUNDO GARATE GUERRA contra la Resolución de la Gerencia General N° 086-2011-MP-FN-GG, del 2 de febrero de 2011, emitida por la Gerencia General del MINISTERIO PÚBLICO; por lo que se REVOCA la citada resolución.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta con Resolución de la Gerencia General N° 086-2011-MP-FN-GG que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor SEGUNDO GARATE GUERRA.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor SEGUNDO GARATE GUERRA y al MINISTERIO PÚBLICO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al MINISTERIO PÚBLICO.

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