



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

RESOLUCIÓN Nº 00169 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 20117-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : JESUS ERNESTO AGUILAR BARRUTIA
ENTIDAD : MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR DIEZ (10) DÍAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor JESUS ERNESTO AGUILAR BARRUTIA y, en consecuencia, se revoca la Resolución Directoral Nº 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE, del 04 de febrero de 2011, emitida por la Dirección Ejecutiva del PRONAA, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 13 de Marzo de 2013

ANTECEDENTES

1. El 18 de agosto de 2010, con Oficio Nº 383-2010-MIMDES-PRONAA/OCI, la Oficina de Control Interno mediante Informe Nº 008-2010-2-4411 comunicó a la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, en adelante el PRONAA, que el Equipo de Trabajo Zonal Callao realizó procesos de selección por subasta inversa preferencial para regularizar la cancelación del suministro de combustible a un proveedor, sustentando con vales ejecutados con antelación, y se estableció, que el señor JESUS ERNESTO AGUILAR BARRUTIA, en adelante el impugnante, habría incumplido las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en adelante el TUO, respecto a los principios que rigen las contrataciones estatales, así como la Ley del Código de Ética de la Función Pública.
2. Mediante Memorando Nº 1948-2010-MIMDES-PRONAA/UAD-RH, del 01 de setiembre de 2010, el Área de Recursos Humanos de la Unidad Administrativa del PRONAA inicia el procedimiento administrativo disciplinario contra el impugnante por la presunta comisión de responsabilidad administrativa funcional en su calidad de miembro del comité especial de procesos de menor cuantía, por haber incumplido las disposiciones del TUO, respecto a los principios que rigen las contrataciones estatales, la Ley del Código de Ética de la Función Pública e infringiendo el artículo 30º del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad, aprobado por Resolución Directoral Nº 111-2007-MIMDES-PRONAA/DE¹,

¹ Reglamento Interno de Trabajo del PRONAA, aprobado por Resolución Directoral Nº 111-2007-MIMDES-PRONAA/DE



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.

- Presentados los descargos del impugnante² y, teniendo en consideración las conclusiones del Informe N° 1072-2010-MIMDES-PRONAA/UAD-RH y el Informe N° 1185-2010-MIMDES-PRONAA/DE-AL, cuyas recomendaciones fueron recogidas mediante Resolución Directoral N° 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE, del 04 de febrero de 2011³, emitida por la Dirección Ejecutiva del PRONAA, se resolvió sancionar al impugnante con la medida disciplinaria de separación temporal por diez (10) días sin goce de remuneraciones, al haberse acreditado la comisión de la falta imputada en su contra.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

- Al no encontrarse conforme con la citada resolución, mediante escrito presentado el 22 de marzo de 2011, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE, argumentando lo siguiente:
 - La resolución impugnada transgrede los principios de veracidad y objetividad
 - La resolución impugnada transgrede el principio de inmediatez
- Mediante Oficio N° 471-2011-MIMDES-PRONAA/DE, la Dirección Ejecutiva del PRONAA remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

- De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁴, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951⁵, el

“Artículo 30°.- Obligaciones de los trabajadores

- 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.
- Desempeñar las funciones asignadas al cargo que ocupa y las labores que se le encarguen con dedicación, eficiencia, eficacia (...).”

² Mediante Informe N° 002-2010-MIMDES-PRONAA/EZ.CALLAO-AAR presentado el 10 de setiembre de 2010.

³ Notificada el 08 de marzo de 2011.

⁴ Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

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 civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

7. 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 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 N° 1023.
8. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cuatro (4) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
9. 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 N° 008-2010-PCM.

“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.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contencioso administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal”.

⁵ Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

(iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.

10. 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

11. Al respecto, conforme a la entidad en la cual se prestan los servicios, esto es, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA, 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 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 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 y el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otro documento de gestión en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

12. Esta Sala, en atención al considerable lapso que transcurrió entre el 18 de agosto de 2010, fecha en la cual la entidad toma conocimiento de la presunta falta cometida por el impugnante, y el 04 de febrero de 2011, fecha de la imposición de la sanción, considera necesario pronunciarse sobre si el período que media entre estos 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.

⁷ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 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”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

13. 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, (Ibídem. Comentario a la Casación N° 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 aproximado de cinco (5) 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.

14. 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 despido⁹.

15. 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 31° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (...); como un*

⁸ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Sexto.

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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

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).*

16. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que el periodo transcurrido entre la recepción del Oficio N° 383-2010-MIMDES-PRONAA/OCI, efectuada el 18 de agosto de 2010, mediante el cual la Dirección Ejecutiva del PRONAA tomó conocimiento de la presunta falta del impugnante, y la emisión del Memorandum N° 1948-2010- MIMDES-PRONAA/UAD-RH, el 01 de setiembre de 2010, por el cual se inició procedimiento administrativo disciplinario al impugnante imputándosele la comisión de la infracción y solicitándole la presentación de los descargos correspondientes, no excede del plazo razonable que tenía la entidad para realizar dicho acto.

17. No obstante, en cuanto al proceso de volición, se observa que desde el 10 de setiembre de 2010, fecha en que el impugnante presentó sus descargos, hasta el 04 de febrero de 2011, fecha en la que se emitió la Resolución Directoral N° 061-



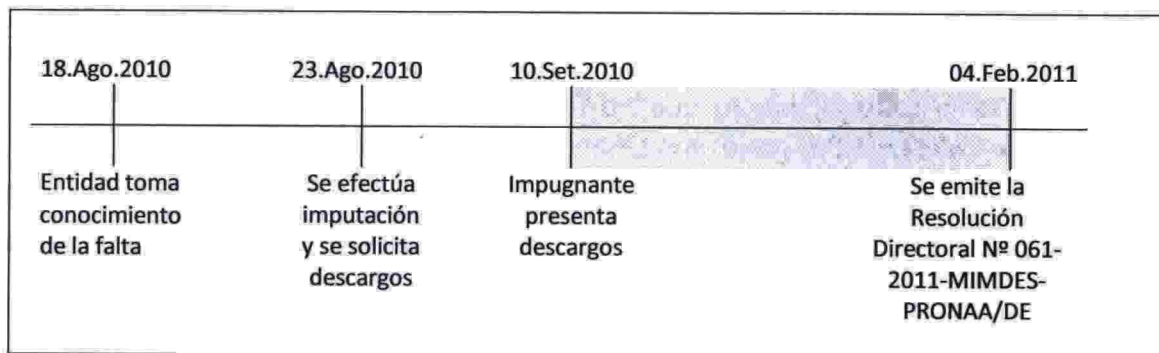
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

2011-MIMDES-PRONAA/DE que impone la sanción impugnada, ha transcurrido aproximadamente cinco (5) meses; la entidad empleadora no realizó ninguna otra diligencia que la involucrase, y que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos en el procedimiento.

- 18. De acuerdo a ello, en el expediente sólo se advierte el Informe N° 1072-2010-MIMDES-PRONAA/UAD-RH, del 01 de octubre de 2010, emitido por el Área de Recursos Humanos de la Unidad Administrativa del PRONAA, y el Informe N° 1185-2010-MIMDES-PRONAA/DE-AL, del 03 de noviembre de 2010, emitido por el Área de Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva del PRONAA, ninguno de los cuales evidencia haber tenido en cuenta elementos distintos a los descargos del impugnante, y cuyos argumentos son recogidos en la Resolución Directoral N° 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE que sanciona al impugnante.
- 19. En tal sentido, se puede verificar que han transcurrido más de cinco (5) meses desde el inicio del proceso, hasta el momento de la imposición de la sanción, mediante la Resolución Directoral N° 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE, a pesar que el procedimiento no presentaba mayor complejidad, ni tampoco hubo actuaciones procedimentales que justificaran la extensión de los plazos señalados.

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

Handwritten marks on the left margin.



- 20. 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...”¹¹, 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 involucren al impugnante, que pudieran justificar la demora entre la toma de conocimiento de los hechos por los cuales se le impuso la sanción y el inicio del proceso investigador, que

¹¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

podieran justificar el excesivo período que llevó a adoptar una decisión en el procedimiento disciplinario iniciado.

21. 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”¹².

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.

22. 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 aproximadamente cinco (5) meses, desde que la entidad tomó conocimiento de la falta 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.
23. 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.

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

¹² 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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor JESUS ERNESTO AGUILAR BARRUTIA contra la Resolución Directoral N° 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE, del 04 de febrero de 2011, emitida por la Dirección Ejecutiva del PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA; por lo que se REVOCA la citada resolución.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta con Resolución Directoral N° 061-2011-MIMDES-PRONAA/DE que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor JESUS ERNESTO AGUILAR BARRUTIA.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor JESUS ERNESTO AGUILAR BARRUTIA y al MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES.

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
--	--	---