



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

RESOLUCIÓN Nº 00206 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 3155-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ
ENTIDAD : PROVIAS DESCENTRALIZADO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ y, en consecuencia se revoca la Resolución Directoral Nº 083-2011-MTC/21, del 25 de enero de 2011, emitida por la Dirección Ejecutiva de Proviás Descentralizado, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 27 de marzo de 2013

ANTECEDENTES

1. Mediante Informe Nº 0032-2009-MTC/21.CPPI, de fecha 22 de abril de 2009, la Presidencia de la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios (CPPI), recomienda a la Dirección Ejecutiva de Proviás Descentralizado, en adelante la entidad, el inicio de un proceso investigatorio, entre otros, al trabajador HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ, en adelante el impugnante, por presuntamente haber incumplido las obligaciones que tenía como Coordinador Zonal Cajamarca como la verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos suscritos dentro de su competencia, control de proyectos a través del Supervisor de Planta de acuerdo a los documentos de contratos, directivas, manual de operaciones del proyecto, elaborar y remitir documentos e informes técnicos y/o administrativos a las gerencias correspondientes; según lo dispuesto en el Informe Nº 002-2009-2-5568 sobre “Examen Especial a la Oficina Especial de Coordinación Cajamarca”.
2. Con Resolución Directoral Nº 715-2009-MTC/21, de fecha 4 de mayo de 2009, la Dirección Ejecutiva de la entidad, resuelve instaurar proceso investigatorio al impugnante. Otorgándole un plazo de tres días naturales para la presentación de sus descargos.
3. Presentados los descargos del impugnante, y sobre la base del Informe Nº 0078-2010-MTC/21.CPPI, del 5 de julio de 2010, la Presidencia de la Comisión de Procesos Investigatorios comunicó a la Dirección Ejecutiva de la entidad que el impugnante, entre otros, ha trasgredido lo dispuesto en los literales a) y f) del artículo 44º del Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución Directoral Nº 1620-2007-MTC/21; por lo que recomendó se imponga al impugnante la sanción de amonestación escrita.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

4. Mediante Resolución Directoral N° 083-2011-MTC/21, de fecha 25 de enero de 2011, la Dirección Ejecutiva de la entidad impuso al impugnante la medida disciplinaria de amonestación escrita.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con la Resolución Directoral N° 083-2011-MTC/21, el impugnante interpuso el 18 de febrero de 2011 recurso de apelación, solicitando se revoque el acto impugnado.
6. Mediante Oficios N°s 492-2011-MTC/21 y 2002-2011-MTC/21, la entidad 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

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023¹, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951², 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 civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

¹ Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

“Artículo 17°.- 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”.

² 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”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC³, 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.
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 cuatro (4) 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 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.
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. De la revisión del expediente se aprecia que el impugnante se encuentra comprendido en 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, la 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 de gestión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones los cuales se establezcan funciones y obligaciones.

³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

13. Esta Sala, en atención al considerable lapso que transcurrió entre el 5 de julio de 2010, fecha en la cual la Presidencia de la Comisión de Procesos Investigatorios comunicó el Informe N° 0078-2010-MTC/21.CPPI, a la Dirección Ejecutiva de la entidad que el impugnante, entre otros, trasgredió lo dispuesto en los literales a) y f) del artículo 44° del Reglamento Interno de Trabajo⁴, recomendando se imponga la sanción de amonestación escrita y el 25 de enero de 2011 fecha de la imposición de la sanción, considera necesario pronunciarse sobre si el período que media entre estos hechos se encuadran en los límites del principio de inmediatez en el ejercicio de la facultad disciplinaria del empleador, previsto en el artículo 31° del TUO del Decreto Legislativo N° 728⁵.
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, (Ibidem. 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"⁶.

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 seis (6) meses que media entre la toma de conocimiento del informe final que propone la sanción 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:

⁴ Aprobado por Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21

⁵ **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".

⁶ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Sexto.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

- 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 despido⁷.
16. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC⁸, 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).

⁷ Todas las referencias son tomadas de la sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Séptimo.

⁸ 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”

- 17. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición, se aprecia que el período transcurrido entre el 22 de abril de 2009, fecha en que la Dirección Ejecutiva de la entidad toma conocimiento de los hechos materia de sanción, y el 5 de julio de 2010, fecha de emisión del Informe N° 0078-2010-MTC/21.CPPI, en que la Presidencia de la Comisión de Procesos Investigatorios propone la sanción, realizando dentro de ese lapso, evaluaciones, informes e investigaciones para evaluar la conducta del impugnante, no excede el plazo razonable que tenía la entidad para realizar dicho acto.
- 18. En cuanto al proceso de volición, se observa que el periodo de tiempo que va desde el 5 de julio de 2010, fecha de expedición del Informe N° 0078-2010-MTC/21.CPPI que propone la sanción y el 25 de enero de 2011, fecha en que se impone sanción al impugnante, la entidad no realizó ningún acto para la imposición de la sanción, habiendo excedido el plazo razonable que tenía para sancionar.

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

22.Abr.2009	5.Jul.2010	25.Ene.2011
Dirección Ejecutiva de Provias Descentralizado toma conocimiento de los hechos materia de sanción	Se propone sanción (Informe N° 0078-2010 -MTC/21.CPPI)	Se impone sanción, mediante Resolución Directoral N° 083-2011-MTC/21

- 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...”⁹, 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 otra sanción, que pudieran justificar el excesivo período que llevó imponer la sanción, teniendo el Informe N° 0078-2010-MTC/21.CPPI que proponía la sanción impuesta.
- 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 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

⁹ 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”

de la falta grave, así como la decisión tácita del demandado de mantener vigente el vínculo laboral”¹⁰.

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 y conservar vigente e inalterado el vínculo laboral que mantenía con el impugnante.

21. En tal sentido, esta Sala considera que la transgresión del principio de inmediatez producida en este 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 seis (6) meses, desde que la entidad tomó conocimiento de la propuesta de la sanción 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 la impugnante.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ contra la Resolución Directoral N° 083-2011-MTC/21, del 25 de enero de 2011, emitido por la Dirección Ejecutiva de PROVIAS DESCENTRALIZADO; por lo que se REVOCA la citada resolución.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta con la Resolución Directoral N° 083-2011-MTC/21 que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ.

¹⁰ 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 de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ y a PROVIAS DESCENTRALIZADO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a PROVIAS DESCENTRALIZADO.

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**