



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”

RESOLUCIÓN Nº 00751 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 12271-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : VICTORIA CRISTINA MIRANDA VIDAURRE
ENTIDAD : MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES POR DIEZ
(10) DÍAS

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto por la señora VICTORIA CRISTINA MIRANDA VIDAURRE y, en consecuencia se revoca el acto administrativo contenido en el Memorando Nº 1863-2011-MTC/20, del 2 de junio de 2011, emitido por la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 17 de julio de 2013

ANTECEDENTES

1. Mediante Hoja Informativa Nº 001-2010-MTC/20.1, remitida el 11 de enero de 2011 por la Gerencia del Órgano de Control Institucional de PROVIAS NACIONAL del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, en adelante la entidad, a la Dirección Ejecutiva de la entidad recomendó se inicie el deslinde de responsabilidades, con relación a la señora VICTORIA CRISTINA MIRANDA VIDAURRE, en adelante la impugnante, Jefa Zonal (e) de la Unidad Zonal Piura - Tumbes, en base a una denuncia que se recibió en su contra por actos de injerencia e imposición de voluntades en la compra de bienes y servicios interfiriendo en las funciones de la Administración y en las funciones de la Técnico Administrativo de Abastecimiento por parte de la impugnante. El 14 de enero de 2011, la Dirección Ejecutiva de la entidad, remitió a la Gerencia de la Unidad Gerencial de Administración la mencionada Hoja Informativa a fin que se inicie el deslinde de responsabilidades.
2. Con Carta Nº 0021-2011-MTC/20.CDR, la Presidencia del Comité de Determinación de Responsabilidades solicitó a la impugnante la presentación de sus descargos en un plazo de seis días calendarios, siendo notificada el 5 de abril de 2011, y se emitiéndose en atención a la Recomendación Nº 01 de la Hoja Informativa Nº 001-2010-MTC/20.1.
3. Presentados los descargos de la impugnante, mediante el Informe Nº 031-2011-MTC/20-CDR, del 1 de junio de 2011, la Presidencia del Comité de Determinación de Responsabilidades comunicó a la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional de la entidad que la impugnante, ha trasgredido lo dispuesto en el inciso b) del artículo



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

55º del Reglamento Interno de Trabajo de Provias Nacional; por lo que recomendó se imponga a la impugnante la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por diez (10) días.

4. Mediante Memorando N° 1863-2011-MTC/20¹, del 2 de junio de 2011, la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional impuso a la impugnante la medida disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones por diez (10) días.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con el acto administrativo contenido en el Memorando N° 1863-2011-MTC/20, la impugnante interpuso el 23 de junio de 2011 recurso de apelación, solicitando se revoque el acto impugnado, bajo los siguientes fundamentos:

- (i) El Memorando N° 1863-2011-MTC/20 no señala de manera expresa y precisa como se ha materializado el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el instructivo “Disposiciones para el trámite de requerimiento de bienes y servicios hasta tres UIT” y por haber transgredido la prohibición de la Directiva N° 003-2007-MTC720 “Uso control y mantenimiento de vehículos del proyecto especial de Infraestructura de transporte Nacional Provias Nacional.
- (ii) Tampoco se ha señalado o precisado cuál o cuáles son los medio probatorios que demuestran los supuestos incumplimientos. Las omisiones antes señaladas traen como consecuencia la nulidad del mencionado memorando, por haber contravenido el debido proceso establecido en el literal 3) del artículo 139º de la Constitución Política del Perú de 1993.

6. Mediante Oficios N°s 1230-2011-MTC/20 y 486-2011-MTC/20.2, la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional y la Gerencia de la Unidad Gerencial de Administración de Provias Nacional, respectivamente, remitieron al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023², modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951³, el

¹ Notificado a la impugnante el día 7 de junio de 2011.

² 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 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.

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁴, 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 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.

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”.

³ 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”.

⁴ 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”

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 la impugnante se encuentra comprendida 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 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 de gestión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones los cuales se establezcan funciones y obligaciones.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

13. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo que transcurrió entre el 11 de enero de 2011, fecha en la cual la Gerencia del Órgano de Control Institucional remitió a la Dirección Ejecutiva de la entidad, la Hoja Informativa N° 001-2010-MTC/20.1, que recomendó se inicie el deslinde de responsabilidades, con relación a la impugnante, por presuntas faltas administrativas cometidas por parte de ésta; hasta la emisión del Informe N° 031-2011-MTC/20-CDR, del 1 de junio de 2011, donde la Presidencia del Comité de Determinación de Responsabilidades comunicó a la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional de la entidad que la impugnante, ha trasgredido lo dispuesto en el inciso b) del artículo 55° del Reglamento Interno de Trabajo de Provias Nacional; por lo que recomendó se imponga a la impugnante la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por diez (10) días. Y se le impone dicha medida mediante Memorando N° 1863-2011-MTC/20⁵, del 2 de junio de 2011.
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:

⁵ Notificado a la impugnante el día 7 de junio de 2011.



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

“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”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 cinco (5) 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:
- 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 31° 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:*

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

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”

- (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 período transcurrido entre el 11 de enero de 2011, fecha en que la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional tomó conocimiento de los hechos materia de sanción, y el 1 de junio de 2011, fecha del Informe N° 031-2011-MTC/20-CDR, mediante el cual la Presidencia del Comité de Determinación de Responsabilidades propuso la imposición de la sanción a la impugnante, se ha excedido el plazo razonable que tenía la entidad empleadora para sancionar.

En cuanto al proceso de volición, se observa que el periodo de tiempo que va desde el 1 de junio de 2011, fecha de la recomendación de la imposición de la sanción y la expedición del Memorando N° 1863-2011-MTC/20 que impone la sanción, el 2 de junio de 2011, no se excedió el plazo razonable que tenía la entidad para realizar dicho acto.

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



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

11.Ene.2011	1.Jun.2011	2.Jun.2011
Dirección Ejecutiva de Provias Nacional toma conocimiento de los hechos materia de sanción	Se propone sanción (Informe N° 031-2011-MTC/20)	Se impone sanción, mediante Memorando N° 1863-2011-MTC/20

18. 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 a la impugnante, desde que tomó conocimiento la entidad de la falta hasta que solicitó la presentación de sus descargos a la impugnante y hasta la imposición de la sanción.

19. 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”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 la impugnante.

20. 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 aproximadamente cinco (5)

⁹ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente N° 1799-2002-AA/TC, Fundamento Tercero.



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

meses, desde que la entidad tomó conocimiento de la presunta infracción y la fecha en la cual se le impuso la sanción; por lo que no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por la impugnante.

21. 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 la señora VICTORIA CRISTINA MIRANDA VIDAURRE contra el acto administrativo contenido en el Memorando N° 1863-2011-MTC/20, del 2 de junio de 2011, emitido por la Dirección Ejecutiva de Provias Nacional del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES; por lo que se REVOCA el citado memorando.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta con el Memorando N° 1863-2011-MTC/20 que se hubiesen incorporado al legajo personal de la señora VICTORIA CRISTINA MIRANDA VIDAURRE.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora VICTORIA CRISTINA MIRANDA VIDAURRE y a PROVIAS NACIONAL del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a PROVIAS NACIONAL.

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).



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”

Regístrese, comuníquese y publíquese.



ORLANDO DE LAS CASAS
DE LA TORRE UGARTE
VOCAL



GUILLERMO BOZA PRO
PRESIDENTE



DIEGO HERNANDO
ZEGARRA VALDIVIA
VOCAL