



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

RESOLUCIÓN N° 00765 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 1404-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ
ENTIDAD : PROVÍAS DESCENTRALIZADO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR CINCO (5) DÍAS SIN GOCE DE HABER

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto, y en consecuencia, se revoca la Resolución Directoral N° 519-2013-MTC/21, del 27 de mayo de 2013, emitida por la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado, en el extremo referido al señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ; por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 17 de julio de 2013

ANTECEDENTES

1. El 19 de diciembre de 2012, mediante Informe N° 092-2012-MTC/21.CPPI, la Presidencia de la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios recomendó a la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado abrir proceso investigatorio, entre otros, al señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ, en adelante el impugnante, quien en su calidad de Coordinador Zonal habría incumplido sus funciones relativas a la entrega oportuna de un terreno para la ejecución de una obra de mantenimiento vial, la conformación oportuna de la comisión de recepción de la obra una vez comunicada su conclusión, y la demora en constituirse al lugar de la obra para su recepción.
2. El 13 de febrero de 2013, mediante Resolución Directoral N° 155-2013-MTC/21¹, la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado resolvió instaurar proceso administrativo disciplinario al impugnante por presuntamente haber inobservado los literales a) y f) del artículo 44° y el literal h) del artículo 92° del Reglamento Interno de Trabajo de Provías Descentralizado, aprobado por Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21²; otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para que realice los descargos correspondientes.

¹ Notificada el 20 de febrero de 2013, mediante Memorando N° 0035-2013-MTC/21.CPPI.

² **Reglamento Interno de Trabajo de Provías Descentralizado, aprobado por Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21**

“Artículo 44°.- Son deberes u obligaciones de los funcionarios y trabajadores, las siguientes:

a) Cumplir las funciones asignadas con eficiencia y eficacia para lograr altos niveles de competencia en la institución. Ejercerá sus actividades empleando los medios estrictamente necesarios, teniendo en cuenta los escasos recursos con que cuenta el Estado.



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

3. El 28 de febrero de 2013, el impugnante presenta sus descargos, alegando la prescripción de la acción disciplinaria en atención al artículo 233º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
4. Tomando en cuenta el Informe Nº 029-2013-MTC/21.CPPI, mediante Resolución Directoral Nº 519-2013-MTC/21, del 27 de mayo de 2013³, la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado resolvió sancionar al impugnante con medida disciplinaria de suspensión de cinco (5) días sin goce de haber, por inobservar los literales a) y f) del artículo 44º y el literal h) del artículo 92º del Reglamento Interno de Trabajo.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. Al no encontrarse conforme con la Resolución Directoral Nº 519-2013-MTC/21, el impugnante interpuso el 17 de junio de 2013 recurso de apelación contra ésta; solicitando que se declare fundado su recurso y, consecuentemente, se revoque la citada resolución, argumentando la prescripción de la acción disciplinaria seguida en su contra.
6. Mediante Oficio Nº 811-2013-MTC/21.UGAL, Provías Descentralizado remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por el impugnante.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023⁴, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29951⁵, el

(...)

f) Cumplir personalmente y diligentemente los deberes del cargo.

(...)”.

“Artículo 92º.- Para efectos del presente Reglamento se consideran faltas de carácter disciplinario que puedan dar lugar a sanciones las siguientes:

(...)

h) El incumplimiento de las normas establecidas en el Art. 44º y 45º del presente reglamento.

(...)”.

³ Resolución expedida sobre la base del, del 26 de abril de 2013.

⁴ Decreto Legislativo Nº 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:



“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/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 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.

- 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. (...)”.

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”

Del régimen disciplinario aplicable

12. De la revisión del expediente administrativo, se aprecia que el 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 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 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 19 de diciembre de 2012, fecha en que Provías Descentralizado tomó conocimiento de la presunta inconducta del impugnante, y el 27 de mayo de 2013, fecha en que se impuso la 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, (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

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”

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 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.

15. Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Constitucional distingue como momentos de aplicación del principio de inmediatez:
- 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.
 - 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:
- “... 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).
 - “... 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).
 - “En cuanto a la oportunidad en la que se debe invocar la aplicación del principio de inmediatez (...) se distinguen:*
 - 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”.*

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"

- (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).*

17. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que el período transcurrido entre la recepción del Informe N° 092-2012-MTC/21.CPPI, del 19 de diciembre de 2012, mediante el cual la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado toma conocimiento de la presunta falta del impugnante, y la emisión de la Resolución Directoral N° 155-2012-MTC/21, del 13 de febrero de 2013, por la cual se resolvió el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, se imputó la comisión de la infracción y se solicitó los descargos correspondientes al impugnante, han transcurrido un (1) mes y veinticinco (25) días, excediendo el plazo razonable que tenía la entidad empleadora para instaurar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, siendo que no se realizó ninguna otra diligencia que involucrase al impugnante y que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos.

18. Asimismo, en cuanto al proceso de volición, se observa que desde el 28 de febrero de 2013, fecha en que el impugnante presentó sus descargos, hasta el 27 de mayo de 2013, fecha en la que se emitió la Resolución Directoral N° 519-2013-MTC/21 que impone la sanción al impugnante, han transcurrido tres (3) meses y un (1) día excediendo el plazo razonable que tenía la entidad empleadora para sancionar, siendo que no se realizó ninguna otra diligencia que involucrase al impugnante y que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos en el procedimiento, a pesar que no presentaba mayor complejidad, ni tampoco hubo actuaciones procedimentales que justificaran la extensión de los plazos señalados.



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

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

19.Dic.2012	13.Feb.2013	28.Feb.2013	27.May.2013
Entidad toma conocimiento de la falta		Se efectúa imputación y se solicita descargos	Impugnante presenta descargos
		Imposición de sanción Resolución Directoral N° 519-2013-MTC/21	

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 justifiquen el excesivo periodo transcurrido entre la toma de conocimiento de la presunta falta y la imposición de la sanción.
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 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”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 de 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 más de cinco (5) meses,

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

¹² 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”

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.

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 N° 1023, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 519-2013-MTC/21, del 27 de mayo de 2013, emitida por la Dirección Ejecutiva de PROVÍAS DESCENTRALIZADO; por lo que se REVOCA la citada resolución en el extremo referido al señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ; por aplicación del principio de inmediatez.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor HERMES ROBERTO MOSQUEIRA RAMIREZ.

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

CUARTO.- Devolver el expediente a PROVÍAS 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).



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