



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

RESOLUCIÓN Nº 00783 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 7449-2011-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : JOSE ANTONIO FERRIL RODRIGUEZ
ENTIDAD : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA
PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

SUMILLA: *Se declara fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSE ANTONIO FERRIL RODRIGUEZ y, en consecuencia se revoca el acto administrativo contenido en el Memorandum Nº 1032-2010-SUNAT/2F3000 del 24 de septiembre de 2010, emitido por la Gerencia de Administración de Personal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 24 de julio de 2013

ANTECEDENTES

1. El 4 de marzo de 2010, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, en adelante la entidad, tomó conocimiento del Informe Nº 04-2010-SUNAT/1B0000 correspondiente al “Examen Especial sobre presunta conducta irregular de trabajadores de la institución en la sustentación documentaria de monto que les fueron asignados por traslado de sede laboral”, mediante el cual se recomendó a la mencionada intendencia, que a través de la Gerencia de Administración de Personal de la entidad, evalúe y adopte la medida disciplinaria que corresponda, entre otros, al señor JOSE ANTONIO FERRIL RODRIGUEZ, en adelante el impugnante, quien presentó a la entidad como sustento de la asignación dineraria que se le entregó con motivo de su traslado de sede laboral, documentación que contiene información no real respecto a servicios de transporte de bienes que no realizaron, incumpliendo así los incisos a) y k) del artículo 38º, el inciso a) del artículo 39º y el inciso a) del artículo 47º del Reglamento Interno de la entidad¹ y el numeral I.1) y el artículo 7º del Código de Ética de la entidad².

¹ Resolución de Superintendencia Nº 235-2003/SUNAT – Reglamento Interno de Trabajo de SUNAT
“Artículo 38º.- Obligaciones

Además de aquellas obligaciones contenidas en las disposición legales vigente, el trabajador de la SUNAT tiene las siguientes:

- a) Cumplir las disposiciones recogidas en este Reglamento y por las disposiciones legales pertinentes, incluyendo las normas internas referidas a las obligaciones que surgen de la relación laboral;

(...)



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

2. Mediante Informe N° 078-2010-SUNAT/2F3000, del 28 de mayo de 2010, la Gerencia de Administración de Personal de la entidad concluyó que el impugnante incumplió lo establecido en el inciso a) del artículo 38° del Reglamento Interno de la entidad, por lo que le propone la aplicación de la medida disciplinaria de suspensión por quince (15) días; el mencionado informe fue remitido a la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de la entidad el 18 de junio de 2010.
3. El 24 de septiembre de 2010, la Gerencia de Administración de Personal de la entidad, emitió el Memorándum N° 1032-2010-SUNAT/2F3000³, mediante el cual sancionó con quince (15) días de suspensión sin goce de remuneraciones al impugnante, impuesta por la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de la entidad, por haber incumplido con lo establecido en el inciso a) del artículo 38° del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 235-2003/SUNAT; con lo cual habría incurrido en la falta disciplinaria tipificada en el inciso a) del artículo 47° del referido reglamento.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con el acto administrativo contenido en el Memorándum N° 1032-2010-SUNAT/2F3000, el impugnante con escrito presentado el 20 de octubre de 2010, interpuso recurso de apelación, solicitando se revoque el acto impugnado, bajo los siguientes fundamentos:
 - (i) Existe un largo periodo de tiempo que excede el límite razonable en donde no se realizó ninguna diligencia por lo que se ha producido la transgresión del principio de inmediatez, en ese sentido la entidad carece de legitimidad para emitir la sanción.

k) Cumplir con presentar las declaraciones juradas, comunicaciones y demás documentos que le sean requeridos para los fines y usos propios de la institución; (...)."

“Artículo 39°.- Prohibiciones

Sin perjuicio de lo previsto en la legislación penal, civil, laboral o administrativa, todo trabajador está prohibido de:

- a) Proporcionar información falsa u omitir presentar información requerida, en las formas y condiciones establecidas por la institución; (...)."

“Artículo 47°.- Las faltas disciplinarias

Son consideradas faltas disciplinarias sujetas a sanción las siguientes:

- a) Incumplir las disposiciones laborales vigente, y las normas emitidas por la SUNAT, incluso este Reglamento; (...)."

² **Resolución de Intendencia N° 022-99/SUNAT**

“Artículo 7°.- Los funcionarios y trabajadores protegerán los intereses de la Institución y del Estado, empleando los recursos materiales y bienes de propiedad de la Institución con austeridad y responsabilidad, los mismos que están puestos a su servicio para el mejor desempeño de sus labores”.

³ Notificado al impugnante el día 28 de septiembre de 2010.



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

5. Mediante Oficios N° 52-2011-SUNAT/2F0000 y 024-2013-SUNAT/4F0000, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos de 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 administrativo impugnado.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

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

⁴ 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.

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

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 Nº 008-2010-PCM.
 - (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. 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 Nº 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 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 de la entidad, en los cuales se establezcan funciones y obligaciones.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

12. Esta Sala, en atención al considerable lapso que transcurrió entre el 4 de marzo de 2010, fecha en la que la entidad tomó conocimiento de las presuntas faltas cometida por el impugnante, y el 24 de septiembre de 2010, fecha en la que se impuso la sanción⁷, considera necesario pronunciarse sobre si el período que media entre estos hechos se encuadra en los límites del principio de inmediatez en

⁷ Mediante Memorándum Nº 1032-2010-SUNAT/2F3000.



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

el ejercicio de la facultad disciplinaria del empleador, previsto en el artículo 31º del TUO del Decreto Legislativo N° 728⁸.

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”⁹.

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 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 despido¹⁰.

⁸ 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”.

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

¹⁰ Todas las referencias son tomadas de la sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Séptimo.



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

15. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC¹¹, 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).

16. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que el período transcurrido entre el 4 de marzo de 2010, fecha en que la entidad tomó conocimiento de la presunta falta disciplinaria del impugnante mediante el Informe N° 04-2010-SUNAT/1B0000 y dispuso el inicio de las acciones correspondientes a fin de determinar las responsabilidades a que hubiera lugar, y el 28 de mayo de 2010, mediante la cual se emitió el Informe N° 078-2010-

¹¹Publicada 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”

SUNAT/2F3000, por el cual la Gerencia de Administración de la entidad, propuso aplicar la medida disciplinaria, dicho tiempo no excede el plazo razonable que tenía ésta para emitir el acto de imposición de sanción, teniendo en cuenta que en ese periodo se llevaron a cabo diligencias de investigación.

- 17. No obstante, en cuanto al proceso de volición, se observa que desde el 28 de mayo de 2010, fecha en que la Gerencia de Administración de SUNAT propone la sanción disciplinaria mediante Informe N° 078-2010-SUNAT/2F3000, hasta el 24 de septiembre de 2010, fecha en la que se emitió el Memorándum N° 1032-2010-SUNAT/2F3000 que impone la sanción impugnada, excede del plazo razonable que tenía la entidad para realizar dicho acto, al haber transcurrido aproximadamente cuatro (4) meses, siendo que la entidad empleadora no realizó ninguna otra diligencia que involucrase al impugnante y que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos.
18. Lo expuesto en los párrafos precedentes se puede apreciar de forma ilustrativa en el siguiente cuadro:

Timeline diagram showing dates and events: 4 de Marzo de 2010 (Entidad toma conocimiento de la falta), 28 de mayo 2010 (Informe N° 078-2010-SUNAT/2F3000 que propone sanción), 24 de septiembre de 2010 (Memorándum N° 1032-2010-SUNAT/2F3000 que sanciona). A shaded area covers the period from May 28 to September 24, 2010.

- 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 justifiquen el prolongado tiempo trascurrido entre la proposición de la sanción y la imposición de la misma.
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

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 Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

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 de 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 seis (6) meses, desde que la entidad tomó conocimiento de la falta y la fecha en la cual se propuso la sanción.
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 JOSE ANTONIO FERRIL RODRIGUEZ contra el acto administrativo contenido en el Memorandum N° 1032-2010-SUNAT/2F3000, del 24 de septiembre de 2010, emitido por la Gerencia de Administración de Personal de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA; por lo que se REVOCAN el mencionado memorándum.

¹³ 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”

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta con Memorándum N° 1032-2010-SUNAT/2F3000, que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor JOSE ANTONIO FERRIL RODRIGUEZ.


TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor JOSE ANTONIO FERRIL RODRIGUEZ y a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

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**