



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

RESOLUCIÓN Nº 01083 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 247-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : SANTOS ESTEBAN NAVARRO LOPE
ENTIDAD : SEGURO SOCIAL DE SALUD
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR QUINCE (15) DÍAS SIN GOCE DE HABER

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor SANTOS ESTEBAN NAVARRO LOPE contra el acto administrativo contenido en la Carta Nº 4431-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012, del 7 de diciembre de 2012, emitido por la Gerencia de Administración de Personal del Seguro Social de Salud, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 3 de junio de 2014

ANTECEDENTES

1. El 21 de agosto de 2012, mediante Carta Circular Nº 07-CSC-ESSALUD-2012 la Oficina de Administración de la Red Asistencial Huancavelica del Seguro Social de Salud, en adelante ESSALUD, tomó conocimiento que el Comité de Saneamiento Contable de la mencionada Red no habría cumplido con presentar el informe de saneamiento contable pese a que fue solicitado reiteradamente.
2. Con Carta Nº 094-OA-D-RAHVCA-ESSALUD-2012, del 29 de agosto de 2012, la Jefatura de la Oficina de Administración de la Red Asistencial Huancavelica del ESSALUD imputó al señor SANTOS ESTEBAN NAVARRO LOPE, en adelante el impugnante, que en su condición de Presidente del Sub Comité Técnico de Saneamiento Contable no habría presentado el informe de saneamiento contable; hecho que supondría la infracción de los literales a), c), s) y v) del artículo 19º del Reglamento Interno de Trabajo del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 139-PE-ESSALUD-99¹; otorgándose al impugnante un plazo de seis (6) días para que presente sus descargos.

¹ Reglamento Interno de Trabajo del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 139-PE-ESSALUD-99

“Artículo 19º.- Son obligaciones de los trabajadores del ESSALUD las siguientes:

a) Cumplir con proporcionar los datos y/o documentos que se les solicite de acuerdo a las normas legales e institucionales vigentes.

(...)

c) Acatar y cumplir los reglamentos, normas y directivas internas así como las órdenes que, por razones de trabajo, les sean impartidas por sus jefes y superiores.

(...)



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

3. Cabe indicar que el impugnante no presentó descargos, por lo que mediante Carta N° 4431-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012², del 7 de diciembre de 2012, la Gerencia de Administración de Personal del ESSALUD resolvió sancionar al impugnante con quince (15) días de suspensión sin goce de haber, al infringir las obligaciones previstas en los literales a), c), s) y v), artículo 19° del Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD, al no haber desvirtuado su responsabilidad en la falta de entrega de la información sobre saneamiento contable de la entidad.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con la decisión contenida en la Carta N° 4431-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012, mediante el escrito presentado el 9 de enero de 2013, el impugnante interpuso recurso de apelación contra el referido acto administrativo, solicitando que se revoque la medida disciplinaria que se le impuso, bajo los siguientes argumentos:
- (i) Desde su ingreso a la institución ha sido víctima de actos de hostilización.
 - (ii) Sí cumplió con presentar el informe final de saneamiento contable.
 - (iii) Se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.
5. Con Cartas N°s 359-SGP-GAP-GCGP-ESSALUD-2013, 1289-SGP-GAP-GCGP-ESSALUD-2013 y 288-URRHH-OA-D-RAHVCA-ESSALUD-2013, el ESSALUD remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023³, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales

s) Promover la efectividad, eficiencia, economía y calidad en las actividades a su cargo.

(...)

v) Reportar información fidedigna y verídica sobre cada una de las acciones que le sean solicitadas por sus superiores”.

² Notificada al impugnante el 18 de diciembre de 2012.

³ **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:



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

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, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.

7. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final⁴, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, 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 materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo, 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.

-
- 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”.

⁴ 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”.

⁵ 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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

- (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, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º 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 de la documentación que obra en el expediente, 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.
13. 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 del ESSALUD en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de dicha entidad.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

14. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo transcurrido desde el 21 de agosto de 2012, fecha en que la Oficina de Administración de la Red Asistencial Huancavelica del ESSALUD conoció de la presunta conducta del impugnante, y el 7 de diciembre de 2012, fecha en la que se le impuso la correspondiente 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 TUO⁶.

⁶ 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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

15. 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”⁷.

La vinculación de este criterio orientador del Tribunal Constitucional determina la necesidad de que este Cuerpo Colegiado establezca si en el presente caso el período de más de tres (3) meses que media desde que el ESSALUD conoció de los hechos 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.

16. 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 despido⁸.

17. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC⁹, 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*

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.”

⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Sexto.

⁸ Todas las referencias son tomadas de la sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Séptimo.

⁹ 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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

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).*

18. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que el período transcurrido entre el 21 de agosto de 2012, fecha de recepción de la Carta Circular N° 07-CSC-ESSALUD-2012, por el cual la Oficina de Administración de la Red Asistencial Huancavelica del ESSALUD conoció de los hechos, y el 29 de agosto del 2012, fecha de emisión de la Carta N° 094-OA-D-RAHVCA-ESSALUD-2012, con la cual se le imputa al impugnante la comisión de la presunta falta y se requiere sus descargos, se encuentra dentro del plazo razonable que tenía la entidad empleadora para determinar el inicio o no de un procedimiento interno de investigación.

19. En cuanto al proceso de volición, se observa que el periodo transcurrido entre el 10 de septiembre de 2012, fecha en la que venció el plazo de seis (6) días hábiles para que el impugnante presente sus descargos respecto de los hechos imputados, y el 7



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

de diciembre de 2012, fecha en la que se emitió la Carta N° 4431-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012, mediante la cual se le sancionó, transcurrieron casi tres (3) meses. Tiempo en el que se puede advertir que no se ha actuado ningún medio probatorio o realizado ninguna otra diligencia que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos en el procedimiento; con lo cual se habría vulnerado el principio de inmediatez, máxime si se tiene en cuenta que la falta imputada no reviste mayor complejidad como para justificar la demora de casi tres (3) meses en la imposición de la sanción.

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

21.Ago.2012	29.Ago.2012	10.Set.2012	7.Dic.2012
Entidad conoce de la falta mediante Carta Circular N° 07-CSC-ESSALUD-2012	Entidad Imputa los cargos al impugnante mediante Carta N° 094-OA-D-RAHVCA-ESSALUD-2012	Fecha de vencimiento del plazo para la presentación de descargos	Se impone sanción al impugnante Mediante Carta N° 4431-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012

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 (...)”¹⁰, 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 certeramente la falta cometida en el tiempo comprendido entre la imputación de los cargos formulados en su contra y la emisión del acto sancionatorio, que pudieran justificar el excesivo periodo que llevó 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 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

¹⁰Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

la falta grave, así como la decisión tácita del demandado de mantener vigente el vínculo laboral”¹¹.

De lo que se desprende que la inacción de la entidad empleadora 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; más aún cuando se tiene en cuenta que, de la revisión del expediente y sus recaudos, se aprecia que durante dicho período éste 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 al impugnante, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta presuntamente cometida por su inacción durante casi tres (3) meses, desde que venció el plazo que tenía el impugnante para realizar sus descargos y la fecha en la cual se le sancionó; por lo que, no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por el impugnante.

Por las consideraciones expuestas, este cuerpo Colegiado estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante.

23. Al margen de lo antes señalado, 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 Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor SANTOS ESTEBAN NAVARRO LOPE contra el acto administrativo contenido en la Carta Nº 4431-GAP-GCGP-OGA-ESSALUD-2012, del 7 de diciembre de 2012, emitido por la Gerencia de

¹¹ Sentencia recaída en el Expediente Nº 1799-2002-AA/TC, Fundamento Tercero.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Administración de Personal del SEGURO SOCIAL DE SALUD; por lo que se REVOCA la citada resolución.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor SANTOS ESTEBAN NAVARRO LOPE.

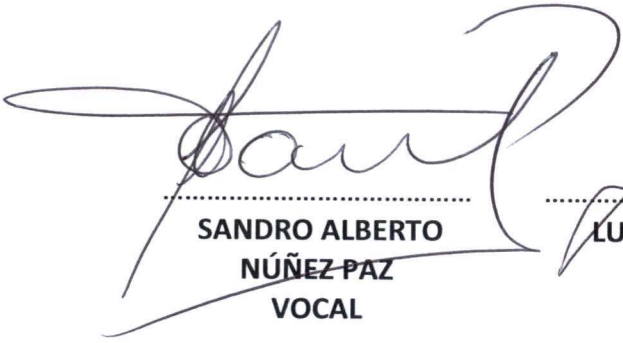
TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor SANTOS ESTEBAN NAVARRO LOPE y a la RED ASISTENCIAL HUANCVELICA del SEGURO SOCIAL DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la RED ASISTENCIAL HUANCVELICA del SEGURO SOCIAL DE SALUD.

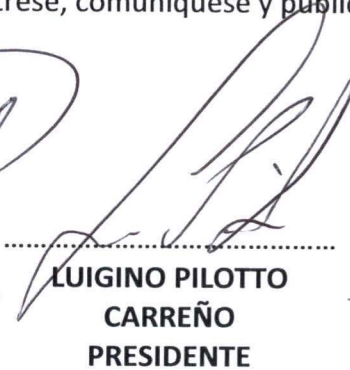
QUINTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).


Regístrese, comuníquese y publíquese.



.....
**SANDRO ALBERTO
NÚÑEZ PAZ
VOCAL**



.....
**LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE**



.....
**ANA ROSA CRISTINA
MARTÍNELLI MONTOYA
VOCAL**

L10/P4