



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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

RESOLUCIÓN N° 01705 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 02436-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : FRANCISCO ROCHA QUIQUIN
ENTIDAD : INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR QUINCE (15) DÍAS SIN GOCE DE HABER
PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor FRANCISCO ROCHA QUIQUIN contra la Resolución Jefatural N° 00173-2013-INIA, del 6 de septiembre de 2013, emitida por la Jefatura del Instituto Nacional de Innovación Agraria, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 2 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante Informe N° 0003-2013-INIA-OGA/DG, del 16 de abril de 2013, la Dirección General de la Oficina General de Administración del Instituto Nacional de Innovación Agraria, en adelante la Entidad, comunicó a la Jefatura de la Entidad que el señor FRANCISCO ROCHA QUIQUIN, en adelante el impugnante, no había realizado las gestiones necesarias para la reparación del vehículo de la institución de placa de rodaje PLZ-262, que fuese dañado a consecuencia de un accidente de tránsito; por lo que solicitaba se inicie procedimiento de investigación por negligencia funcional.
2. A través de la Resolución Jefatural N° 00140/2013-INIA, del 19 de julio de 2013, la Jefatura de la Entidad resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, por presuntamente haber cometido la falta contenida en el literal d) del artículo 107° del Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución Jefatural N° 140-97-INIA¹.
3. Con Resolución Jefatural N° 00173-2013-INIA, del 6 de septiembre de 2013², la Jefatura de la Entidad resolvió sancionar al impugnante con suspensión por quince

¹ Reglamento Interno de Trabajo del Instituto Nacional de Innovación Agraria, aprobado por Resolución Jefatural N° 140-97-INIA

“Artículo 107°.- Las faltas merecedoras de ser sancionadas con cese temporal o destitución son las siguientes:

(...)

d) Actos de negligencia o irresponsabilidad en el desempeño de funciones”.

² Notificada al impugnante el 12 de setiembre de 2013.



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

(15) días sin goce de haber, por haber omitido efectuar las gestiones necesarias para la reparación del vehículo de la institución de placa de rodaje PLZ-262.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Mediante escrito presentado el 1 de octubre de 2013, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 00173-2013-INIA, negando la falta imputada.
5. Con Oficios N°s 998-2013/INIA-OAJ/J y 1195-2013/INIA-OAJ/J, la Jefatura de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado 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 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

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:

- 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



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

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.
 - (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, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-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.

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”

Del régimen disciplinario aplicable

12. De la revisión del 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 del TUO y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR; las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, y 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

14. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo transcurrido desde el 16 de abril de 2013, fecha en la cual la Jefatura de la Entidad toma conocimiento sobre el hecho que posteriormente calificó como falta, hasta el 12 de septiembre de 2013, fecha en la que se impuso la sanción al impugnante; considera necesario pronunciarse sobre si el periodo 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 31° del TUO⁶.
15. Este análisis reviste especial importancia si se tiene en cuenta el carácter de límite para el ejercicio de la facultad disciplinaria 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 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

⁶ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR - Ley de Productividad y Competitividad Laboral

“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.”



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

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 colegiado establezca si en el presente caso el período de aproximadamente cinco (5) meses que media entre la toma de conocimiento 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:
- 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 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:
- “(…) 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”.*

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”

- (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 lo que respecta al proceso de cognición, se observa que desde el 16 de abril de 2013, fecha en que la Jefatura de la Entidad tomó conocimiento de la falta, hasta el 19 de julio de 2013, fecha que se inicia el procedimiento disciplinario, transcurrieron tres (3) meses y cuatro (4) días. Tiempo que, a criterio de esta Sala, resulta excesivo e irrazonable si se considera que no se han realizado diligencias que contribuyesen a la investigación y valoración de los hechos, de modo tal que se justificase la demora de la Entidad.
19. En cuanto al proceso de volición, se observa que desde el 19 de julio de 2013, fecha en la que se instauró el procedimiento disciplinario, hasta el 6 de septiembre de 2013, fecha en la que se impuso la sanción al impugnante; transcurrió poco más de un (1) mes, tiempo que si bien resulta razonable si se considera que se dispuso recomponer la comisión encargada de conducir el procedimiento disciplinario debido al pedido de inhibición de sus integrantes, al establecerse que en la etapa de cognición ya se incurrió en vulneración del principio de inmediatez, la entidad ya había perdido su potestad para decidir la sanción.
20. Lo expuesto en los párrafos precedentes se puede apreciar de forma ilustrativa en siguiente cuadro:



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

16.Abr.2013	19.Jul.2013	6.Sep.2013
La entidad conoce de la presunta falta	Imputación de cargos al impugnante	Se impone la sanción

21. 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 periodo 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 relevantes que involucren al impugnante, destinadas a establecer su responsabilidad.
22. 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 Supremo003-97-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”¹¹.

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 durante dicho período el impugnante continuó en el ejercicio de sus funciones con normalidad.

23. 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 careciera de legitimidad para imponer sanción alguna por los hechos imputados, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta presuntamente cometida por la innecesaria dilación de tres (3) meses y cuatro (4) días (fase cognitiva); para la imputación de las faltas, por lo que no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por el impugnante.
24. Al margen de las consideraciones expuestas, esta Sala recomienda que la entidad empleadora, incluso cuando ésta es el propio Estado, implemente o modifique sus

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

¹¹Sentencia recaída en el Expediente N° 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”

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 Cuerpo Colegiado estima 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 Primera Sala del Tribunal de Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor FRANCISCO ROCHA QUIQUIN contra la Resolución Jefatural N° 00173-2013-INIA, del 6 de septiembre de 2013, emitida por la Jefatura del INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACION AGRARIA, por lo que se REVOCA la citada resolución.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta mediante la Resolución Jefatural N° 00173-2013-INIA, que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor FRANCISCO ROCHA QUIQUIN.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor FRANCISCO ROCHA QUIQUIN y al INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACION AGRARIA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACION AGRARIA.

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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL

L17/P3

LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL