



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

RESOLUCIÓN Nº 01718 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1638-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : HUMBERTO MANUEL ALVAREZ HERRERA
ENTIDAD : PROVÍAS DESCENTRALIZADO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor HUMBERTO MANUEL ALVAREZ HERRERA contra el acto administrativo contenido en el Memorando Nº 660-2013-MTC/21, del 7 de junio de 2013, emitido por la Dirección Ejecutiva de Provías Descentralizado, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 14 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante Memorándum Nº 181-2012-MTC/02, recibido el 6 de septiembre de 2012, el Despacho Viceministerial de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones comunicó al Director Ejecutivo de Provías Descentralizado, en adelante la entidad, lo dispuesto en la Resolución Ministerial Nº 450-2012-MTC/02, que declaró la nulidad del acto de otorgamiento de la Buena Pro de la Adjudicación Directa Pública Nº 0016-2012-MTC/21, en cuyo artículo 3º se dispuso que se realicen las acciones necesarias para determinar la responsabilidad de los trabajadores involucrados en la declaratoria de nulidad antes mencionada.

En los considerandos de la referida resolución ministerial se señaló que el Comité Especial a cargo del proceso de selección, presidido por el señor HUMBERTO MANUEL ALVAREZ HERRERA, en adelante el impugnante, habría incurrido en error al evaluar la propuesta técnica de un postor lo cual habría generado la nulidad.

2. Con Memorándum Nº 1154-2012-MTC/21, del 19 de septiembre de 2012, la Dirección Ejecutiva de la entidad encargó a la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios el inicio de las acciones legales para el deslinde de responsabilidades.
3. El 28 de diciembre de 2012, la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios emitió el Informe Nº 096-2012-MTC/21.CPPI, a través del cual recomendó se inicie proceso investigatorio a los trabajadores involucrados, entre ellos, el impugnante, quienes habían integrado el Comité Especial.



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

4. Mediante Resolución Directoral N° 071-2013-MTC/21¹, del 24 de enero de 2013, el Director Ejecutivo de la entidad dispuso instaurar procedimiento investigatorio contra el impugnante y los otros miembros del Comité Especial del proceso de selección.
5. El 22 de marzo de 2013, el impugnante presentó sus descargos respecto de las imputaciones formuladas en su contra, argumentando lo siguiente:
 - i) La entidad habría vulnerado el principio de inmediatez.
 - ii) El Comité Especial revisó en su totalidad la propuesta técnica de todos los postores y aplicó los mismos criterios de evaluación para todos los participantes.
 - iii) El Comité Especial no advirtió la existencia de errores aritméticos en la propuesta de uno de los participantes, toda vez que dicho postor ocupó el cuarto lugar, por lo que no era necesario revisar su propuesta económica.
6. Con Memorando N° 660-2013-MTC/21², del 7 de junio de 2013, la Dirección Ejecutiva de la entidad impuso al impugnante la sanción de amonestación escrita, por no haber evaluado la totalidad de la documentación presentada en la propuesta técnica de uno de los postores, inobservando con ello los deberes y obligaciones establecidos en los literales a) y f) del artículo 44º del Reglamento Interno de Trabajo de la entidad, aprobado mediante Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21³, e incurriendo en las faltas previstas en los literales h) e i) del artículo 92º del mencionado Reglamento⁴.

¹ Notificada al impugnante el 12 de marzo de 2013, según cargo de notificación que obra en el expediente.

² Notificado al impugnante el 25 de junio de 2013, según cargo de notificación que obra en el expediente.

³ **Reglamento Interno de Trabajo de Provías Descentralizado, aprobado mediante Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21**

“Artículo 44º.- 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.

(...)

- f) Cumplir personalmente y diligentemente los deberes del cargo (...). ”

⁴ **Reglamento Interno de Trabajo de Provías Descentralizado, aprobado mediante Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21**

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

(...)

- h) El incumplimiento de las normas establecidas en el Art. 44º y 45º del presente reglamento.
- i) La negligencia en el desempeño de las funciones, significando esto como el abandono, descuido, imprevisión, dejadez, indolencia, indiferencia, olvido u omisión de los deberes y obligaciones del cargo (...). ”



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

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

7. Al no encontrarse conforme con el acto administrativo contenido en el Memorando N° 660-2013-MTC/21, el 12 de julio de 2013 el impugnante presentó su recurso de apelación contra el referido acto, bajo los mismos argumentos esgrimidos en su escrito de descargos.
8. Mediante Oficios N°s 998-2013-MTC/21.UGAL y 1784-2013-MTC/21, la Gerencia de la Unidad Gerencial de Asesoría Legal y la Dirección Ejecutiva de la entidad, respectivamente, remitieron al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁵, 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.
10. 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 Final⁶, el Tribunal carece de

⁵ 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”.

⁶ Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES



“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.

11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁷, 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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

15. Conforme a los documentos que obran en el expediente, se aprecia que el impugnante se encuentra comprendido en el régimen laboral de la actividad

“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”.

⁷ 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”

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 TUO.

16. 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 en los cuales se establezcan funciones y obligaciones para los trabajadores de la entidad.

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

17. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo transcurrido desde el 6 de septiembre de 2012, fecha en la cual la entidad tomó conocimiento de la presunta falta cometida por el impugnante, hasta el 7 de junio de 2013, fecha de imposición de la sanción, 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 31º del TUO⁸.
18. 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 su vulneración conduce a un despido incausado o, viceversa, si su observancia va a conducir al despido fundado en causa justa”⁹.

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.

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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 nueve (9) 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 para ejercer la facultad disciplinaria materia de impugnación.

19. 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 despido¹⁰.
20. 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:
- “...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 Labòral (...); 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”.*
 - 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”.*
 - El proceso volitivo, referido a la “activación de los mecanismos decisorios del empleador para configurar la voluntad del despido”* (Fundamento jurídico 14).

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

¹¹ 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”

- 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).*

21. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición se aprecia que desde el 6 de septiembre de 2012, fecha en la cual la Dirección Ejecutiva de la entidad, tomó conocimiento de la presunta falta cometida por el impugnante, hasta el 24 de enero de 2013, fecha en la cual la entidad dispuso el inicio del procedimiento de administrativo disciplinario, transcurrieron casi cuatro (4) meses, excediendo el plazo razonable que tenía la entidad para determinar el inicio o no de un procedimiento interno de investigación, siendo que la entidad no realizó ninguna otra diligencia que involucrase al impugnante y que justificase el transcurso de tal período de tiempo sin adoptar una decisión respecto del inicio del procedimiento.

22. En cuanto al proceso de volición, se observa que entre el 22 de marzo de 2013, fecha de presentación de los descargos del impugnante, y el 7 de junio de 2013, fecha de imposición de la sanción, transcurrieron aproximadamente dos (2) meses y medio en los cuales no se realizaron mayores diligencias tendientes a verificar la responsabilidad del impugnante en la falta imputada, por lo que se considera que dicho período de tiempo también ha vulnerado el principio de inmediatez.

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

6.Sep.2012	24.Ene.2013	22.Mar.2013	7.Jun.2013
Entidad tomó conocimiento		Imposición de sanción	
Resolución Directoral N° 976-2012-MTC/21 (Instauración de procedimiento)		Presentación de descargos	

23. 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*



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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 involucren al impugnante, destinadas a establecer certeramente la falta cometida en el tiempo comprendido entre la toma de conocimientos y la imposición de la sanción, que pudieran justificar el excesivo período que llevó adoptar una decisión en el caso en concreto.

24. 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”*¹³.

De lo que se desprende que la inacción de la entidad empleadora para imponer una sanción durante tan dilatado lapso de tiempo 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.

25. 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 debido a su inacción por casi cuatro (4) meses, para dar inicio al proceso disciplinario, así como de más de dos (2) meses para imponer la sanción al impugnante, luego de presentados sus descargos.
26. Por las consideraciones expuestas, este cuerpo colegiado estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, no siendo necesario pronunciarse sobre los otros argumentos del referido recurso impugnativo.
27. 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

¹²Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.

¹³Sentencia 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”

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor HUMBERTO MANUEL ALVAREZ HERRERA contra el acto administrativo contenido en el Memorando N° 660-2013-MTC/21, del 7 de junio de 2013, emitido por la Dirección Ejecutiva de PROVÍAS DESCENTRALIZADO; por lo que se REVOCA el citado acto.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor HUMBERTO MANUEL ALVAREZ HERRERA.


TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor HUMBERTO MANUEL ALVAREZ HERRERA y a 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).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



**RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL**



**LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE**



**ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL**