



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 Nº 01738 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 00197-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS
ENTIDAD : SEGURO SOCIAL DE SALUD
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS, contra el acto administrativo contenido en la Carta Nº 5461-G-RAS-ESSALUD-2012, del 6 de noviembre de 2012, emitida por la Gerencia de la Red Asistencial Sabogal del Seguro Social de Salud, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 14 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante Carta Nº 175-A-HIOMM-RAS-ESSALUD-2012, del 23 de julio de 2012, la Administración del Hospital I Octavio Mongrut Muñoz de la Red Asistencial Sabogal informó a la Jefatura de la Oficina Administrativa de la citada Red Asistencial, sobre los hechos relacionados con la pérdida de una óptica de 30 grados para laparoscopia del Servicio de Sala de Operaciones, cuya custodia y seguridad recaía en siete (7) trabajadores, entre ellos, la señora NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS, en adelante la impugnante, ocurrido el 7 de mayo de 2012; además, remitió la documentación sustentatoria correspondiente, a fin de que se adopten las acciones que el caso amerite, y se apliquen las sanciones correspondientes.

Al respecto, cabe mencionar que entre los documentos remitidos se encuentra el informe presentado el 16 de mayo de 2012 por la impugnante, donde relata sus apreciaciones sobre los hechos ocurridos, indicando que al término del día 5 de mayo de 2012 entregó el turno a la trabajadora de iniciales R.C. haciéndole entrega de todos los materiales de cirugía Laparoscópica, entre ellos las dos (2) ópticas de 30 grados, conforme figura por escrito en el cuaderno de reporte. Asimismo, el 7 de mayo de 2012 en el turno de la mañana volvió a sacar el instrumental de laparoscopia para la primera cirugía, y luego de ello estuvo en la Sala 1 en las cirugías programadas hasta el final de su turno, donde fue reemplazada por otra trabajadora a las 13: 30 horas. Además indica que en el cuaderno de reporte del 7 de mayo turno diurno, la trabajadora encargada de ese día consignó que entregó conforme el instrumental incluyendo las dos (2) ópticas



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

de 30 grados a la licenciada de turno, por lo cual no le asiste responsabilidad alguna.

2. Con Carta N° 137-CE-HIOMM-RAS-ESSALUD-2012, del 31 de agosto de 2012, la Coordinadora de Enfermería del Hospital Octavio Mongrut Muñoz de la Red Asistencial Sabogal, propone que a los trabajadores involucrados, entre ellos la impugnante, se les aplique la sanción de amonestación escrita, propuesta remitida mediante Carta N° 1105-D-HIOMM-RAS-ESSALUD-2012, del 5 de septiembre de 2012 a la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Red Asistencial Sabogal.
3. Con Carta N° 5461-G-RAS-ESSALUD-2012, del 06 de noviembre de 2012, la Gerencia de la Red Asistencial Sabogal de la entidad, le impuso a la señora NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS, en adelante la impugnante, la medida disciplinaria de amonestación escrita, por encontrarla responsable de haber infringido los deberes esenciales relacionados con la conservación adecuada, restituir al término de la jornada de trabajo las herramientas, instrumentos o equipos de trabajo que se le haya proporcionado, usar convenientemente los mismos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 19° literales m) y o) del Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99¹, incurriendo en la falta prevista en el literal a) del artículo 25° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR², en adelante el TUO.

¹ Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N°139-PE-ESSALUD-1999

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

(...)

m) Conservar adecuadamente y restituir al término de la jornada de trabajo las herramientas, instrumentos o equipos de trabajo que se les haya proporcionado.

(...)

o) Salvaguardar la economía de la Institución, evitando toda acción que signifique pérdida, despilfarro, uso indebido o que vaya en perjuicio de su economía, de sus bienes o de sus servicios”.

² Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

“Artículo 25°.- Falta grave es la infracción por el trabajador de los deberes esenciales que emanan del contrato, de tal índole, que haga irrazonable la subsistencia de la relación. Son faltas graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de trabajo que supone el quebrantamiento de la buena fe laboral, la reiterada resistencia a las órdenes relacionadas con las labores, la reiterada paralización intempestiva de labores y la inobservancia del Reglamento Interno de Trabajo o del Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial, aprobados o expedidos, según corresponda, por la autoridad competente que revistan gravedad (...).”



“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

4. Al no encontrarse conforme con el acto administrativo contenido en la Carta N° 5461-G-RAS-ESSALUD-2012, la impugnante interpuso recurso de apelación contra ésta, negando los hechos y señalando que el acto impugnado carece de debida motivación.
5. Mediante Cartas N° 461 y 1486-G-RAS-ESSALUD-2013, del 30 de enero y 16 de abril de 2013, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Red Asistencial Sabogal remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen a la emisión del acto impugnado.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17º 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 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 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



“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 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 la 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.

Del régimen disciplinario aplicable

12. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que la impugnante se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada, regulado por el TUO.

“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”

13. En tal sentido, esta Sala considera que al tener la 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 periodo que transcurrió entre el 31 de julio de 2012, fecha en que la Jefatura de la Oficina Administrativa de la Red Asistencial Sabogal conoció de la presunta falta cometida por la impugnante, y el 6 de noviembre 2012, fecha de la imposición de la sanción por parte de la entidad; considera necesario pronunciarse sobre si el período que media entre estos 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.
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, (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”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 casi cuatro (4) meses que media entre la toma de conocimiento de los hechos por

⁶ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 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 32º, debe observarse el principio de inmediatez”.

⁷ 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 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.

16. Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Constitucional distingue como momentos de aplicación del principio de inmediatez: el *proceso de cognición*, cuando el empleador 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*”, encuadra o define la conducta descubierta “*como una infracción tipificada por la ley, susceptible de ser sancionada*”, y comunica “*a los órganos de control y de dirección*”; y el *proceso volitivo*, referido a la “*activación de los mecanismos decisorios del empleador para configurar la voluntad del despido*”⁸.
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 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*

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.

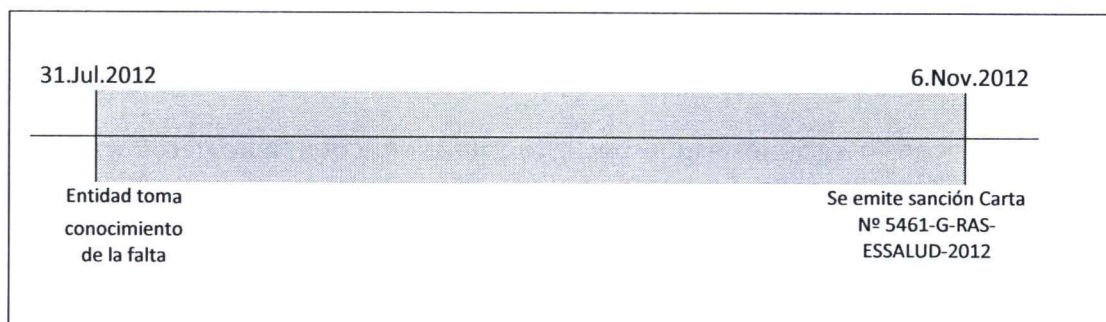


“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

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, se aprecia que el período transcurrido entre el 31 de julio de 2012, fecha en la cual la Jefatura de la Oficina Administrativa de la Red Asistencial Sabogal tomó conocimiento de la presunta falta cometida por la impugnante, y la emisión de la Carta N° 5421-G-RAS-ESSALUD-2012, del 6 de noviembre de 2012, con la cual se impone la sanción a la impugnante, han transcurrido cerca de cuatro (4) meses sin que se haya actuado algún medio probatorio o realizado alguna diligencia que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos por la entidad empleadora en el procedimiento.

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



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...”*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 toma de conocimientos y el inicio del procedimiento disciplinario, que pudieran justificar el excesivo período que llevó adoptar una decisión en el procedimiento disciplinario.

¹⁰ Sentencia 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”

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 Nº 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”¹¹.

De lo que se desprende que la inacción de la entidad empleadora para aplicar la medida disciplinaria 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 la impugnante; más aún cuando se tiene en cuenta que, de la revisión del expediente y sus recaudos, se aprecia que durante dicho período la impugnante continuó en el ejercicio de sus funciones con normalidad.

21. En tal sentido, esta Sala considera que la transgresión del principio de inmediatez producida en este caso, determina que en la fecha de emisión del acto impugnado la entidad empleadora carecía de legitimidad para imponer al impugnante sanción alguna por los hechos imputados, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta presuntamente cometida, por la innecesaria dilación del tiempo razonable para la aplicación de la medida disciplinaria administrativa.

Por las consideraciones expuestas, este Sala estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, no siendo necesario pronunciarse sobre los otros argumentos del referido recurso impugnativo.

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.

23. Finalmente, sin perjuicio de lo expuesto respecto al principio de inmediatez, es preciso agregar que en el presente caso, se aprecia además que mediante la Carta

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”

Nº 5461-G-RAS-ESSALUD-2012 la entidad decidió imponer la sanción de amonestación escrita a la impugnante, sin previamente informarle la falta que se le atribuye. Estando a ello, se colige que al no haberse puesto en conocimiento de la impugnante la falta atribuida, constituye una afectación al debido procedimiento, configurando una vulneración del derecho de defensa de la impugnante al haberse impedido el ejercicio de una defensa adecuada.

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 la señora NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS contra el acto administrativo contenido en la Carta Nº 5461-G-RAS-ESSALUD-2012, del 6 de noviembre de 2012, emitida por la Gerencia de la Red Asistencial Sabogal del SEGURO SOCIAL DE SALUD, por aplicación del principio de inmediatez; 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 de la señora NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora NIEVES VICTORIA MILLARES CADENAS y a la Red Asistencial Sabogal del SEGURO SOCIAL DE SALUD para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la Red Asistencial Sabogal 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).



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.

SANDRO ALBERTO
NÚÑEZ PAZ
VOCAL

LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL

L13/P2