



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 01770 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 599-2014-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : MIRIAM MONICA QUINTANILLA LUGO
ENTIDAD : SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA
INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN POR SIETE (7) DÍAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MIRIAM MONICA QUINTANILLA LUGO contra la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 271-2013-02.00, del 26 de diciembre del 2013, emitida por la Presidencia Ejecutiva del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción, por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 21 de octubre del 2014

ANTECEDENTES

1. El 30 de abril del 2013, mediante Informe Nº 26-2013-04.00, la Jefatura del Órgano de Control Institucional del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción, en adelante el SENCICO, remitió a la Presidencia Ejecutiva del SENCICO el Informe de Auditoría Nº 002-2013-2-0244: “Examen Especial a la Gerencia Zonal Lima – Callao”, correspondiente al periodo: Enero 2011 – Diciembre 2012. En el informe se recomendaba iniciar acciones para el deslinde de responsabilidades de los servidores comprendidos en las cinco (5) observaciones formuladas, entre quienes se encontraba la señora MIRIAM MONICA QUINTANILLA LUGO, en adelante la impugnante.
2. Con Memorando Nº 090-2013-02.00, del 3 de mayo de 2013, la Presidencia Ejecutiva del SENCICO remitió a la Gerencia General de dicha entidad el Informe de Auditoría Nº 002-2013-2-0244 para el inicio de las acciones que correspondan.
3. Ante ello, a través del Memorando Nº 246-2013-03.00, del 30 de mayo del 2013, la Gerencia General del SENCICO le solicitó a la impugnante sus descargos, imputándole no haber aplicado penalidades a los contratistas pese a los retrasos en las entregas de bienes adquiridos por la Gerencia Zonal Lima-Callao, generando un perjuicio económico por un total de S/. 8,927.34 nuevos soles.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

4. Mediante Informe N° 003-2013-MQL, presentado el 10 de junio del 2013, la impugnante formuló sus descargos ante la Gerencia General del SENCICO, negando haber incurrido en las faltas imputadas.
5. Con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 271-2013-02.00¹, del 26 de diciembre del 2013, la Presidencia Ejecutiva del SENCICO impuso a la impugnante la sanción de suspensión por siete (7) días, sin goce de remuneración, por incumplir el literal c) del artículo 39° del Reglamento Interno de Trabajo del SENCICO².

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, mediante escrito presentado el 24 de enero del 2014 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 271-2013-02.00, alegando, entre otras cosas, la vulneración del principio de inmediatez.
7. Con Oficio N° 70-2014-VIVIENDA/SENCICO-07.04, la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos del SENCICO remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

ANÁLISISDe la Competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. 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

¹ Notificada a la impugnante el 3 de enero de 2014

² **Reglamento Interno de Trabajo del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción**

"Artículo 39°.- Son obligaciones de los trabajadores del SENCICO

c) Acatar los Reglamentos, Directivas Administrativas, Informáticas o Técnicas u otras disposiciones de la Institución, emitidas a través de las Ordenes Internas, Boletines, Circulares, Avisos u otros medios de comunicación".

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.



"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.

9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. 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.

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 de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013

"CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo 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. 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

14. De los documentos que obran en el expediente se aprecia que la impugnante se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en adelante el TUO.

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, 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

15. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo que transcurrió entre el 30 de abril del 2013, fecha en la cual la presidencia ejecutiva del SENCICO tomó conocimiento de la presunta falta cometida por la impugnante, y el 26 de diciembre del 2013, fecha de imposición de la sanción, 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 31° del TUO⁶.

16. 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

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

“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”

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 colegiado establezca si en el presente caso el período de aproximadamente ocho (8) 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.

17. 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.

18. 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).

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”

- 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).

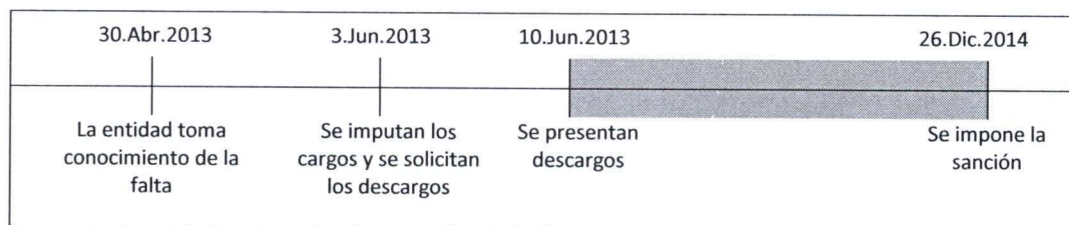
19. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición, se aprecia que desde el 30 de abril del 2013, fecha en que la Presidencia Ejecutiva del SENCICO toma conocimiento de la presunta falta, al 3 de junio del 2013, fecha en la cual se le imputaron los cargos a la impugnante; transcurrió aproximadamente un (1) mes. Tiempo que, a criterio de esta Sala, resulta razonable para que la Entidad decidiera si iniciaba o no el procedimiento disciplinario en contra de la impugnante.

En cuanto al proceso de volición, se observa que desde el 10 de junio de 2013, fecha en que la impugnante presentó su descargo, hasta el 26 de diciembre de 2013, fecha de imposición de la sanción; transcurrió poco más de seis (6) meses. Durante dicho periodo, no se aprecia que la entidad haya realizado alguna acción o indagación que justifique la dilación del procedimiento, por lo que el tiempo que demoró para evaluar los descargos y decidir si sancionaba a la impugnante deviene en irrazonable.



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

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



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 el presente caso no se han presentado situaciones especiales ni se ha acreditado que la entidad empleadora haya realizado acciones que involucren a la impugnante, de modo tal que pudiese justificarse la demora de la entidad en la imposición de la sanción.
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 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 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 la impugnante continuó en el ejercicio de sus funciones con normalidad.

22. En tal sentido, esta Sala considera que la transgresión del principio de inmediatez producida 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 aproximadamente seis (6) meses para la imposición de la sanción; por lo que no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por la impugnante.

¹⁰Sentencia recaída en el Expediente Nº 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.

¹¹Sentencia 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”

23. 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 cuerpo 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 Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora MIRIAM MONICA QUINTANILLA LUGO contra la Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 271-2013-02.00, del 26 de diciembre del 2013, emitida por la Presidencia Ejecutiva del SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN; por lo que se REVOCA la citada resolución.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal de la señora MIRIAM MONICA QUINTANILLA LUGO.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora MIRIAM MONICA QUINTANILLA LUGO y al SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN.

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

L23/P3

LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL