



FACULTAD DE DERECHO

**INFORME JURÍDICO DE EXPEDIENTE
ADMINISTRATIVO N° 3925-2017-SERVIR/TSC**



**PRESENTADO POR
LAURA ROSMERY NIETO VIDARTE**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA**

LIMA – PERÚ

2021



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

FACULTAD DE
DERECHO

**Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el
Título de Abogada**

Informe Jurídico sobre el Expediente N° 3925-2017-SERVIR/TSC

<u>Materia</u>	: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
<u>Entidad Pública</u>	: AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
<u>Denunciante</u>	: FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO
<u>Denunciado</u>	: J.C.V.M.
<u>Bachiller</u>	: NIETO VIDARTE LAURA ROSMERY
<u>Código</u>	: 2011101305

LIMA – PERÚ

2021

El presente trabajo versa sobre el análisis jurídico de un expediente administrativo que se desarrolla por la imposición de una sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones por sesenta (60) días contra el señor identificado con las iniciales J.C.V.M., dicha sanción es impuesta en el marco del procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, el Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y la Directiva N° 02-2015-GPGSC. La sanción impuesta es impugnada a través del recurso administrativo de apelación, cuya competencia para resolver en segunda instancia la tiene el Tribunal del Servicio Civil, órgano colegiado que resuelve declarar fundado el recurso presentado por el impugnante en aplicación del principio de inmediatez.

ÍNDICE

I. Relación de los principales hechos expuestos por las partes intervinientes en el procedimiento.....	4
a) Actuaciones en el procedimiento administrativo disciplinario.....	4
II. Identificación y análisis de los principales problemas jurídicos del expediente 7a)	
Primera identificación	7
b) Segunda identificación	8
III. Posición fundamentada sobre las resoluciones emitidas y los problemas jurídicos identificados.....	9
Resoluciones de inicio y sanción del procedimiento administrativo disciplinario.....	9
a) Sobre el primer procedimiento declarado nulo por el Tribunal del Servicio Civil.....	9
b) Sobre el segundo procedimiento instaurado al impugnante	11
IV. Conclusiones.....	15
V. Bibliografía.....	17
VI. Anexos	18

I. Relación de los principales hechos expuestos por las partes intervinientes en el procedimiento

a) Actuaciones en el procedimiento administrativo disciplinario

1.1 Los hechos se desarrollan con la remisión del Oficio N° 00003-2014-CG/GCS el 21 de noviembre de 2014, a través del cual se cursó el Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE “Examen Especial al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Contratación y Ejecución de las Obras de Desembarcaderos Pesqueros Artesanales Ático y Los Chimús, Atracadero Flotante Artesanal El Chaco y Puerto Pesquero Artesanal Bahía Blanca” por parte de la Gerencia de Control Sectorial de la Contraloría General de la República hacía el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES, en adelante la entidad, a través del cual se recomienda a la entidad efectuar las acciones necesarias para realizar el deslinde de responsabilidades respecto de las recomendaciones descritas en el mismo.

1.2 Con Informe Precalificador N° 001-2015-FONDEPES/STPAD, la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la entidad recomendó a la Jefatura de la Entidad instaurar procedimiento administrativo disciplinario al señor identificado con las iniciales J.C.V.M., en adelante el impugnante, quien prestaba servicios bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 ocupando el cargo de Director de Infraestructura de la entidad durante el periodo del 10 de agosto de 2011 al 1 de enero de 2013 y como Director General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola de la entidad durante el periodo del 4 de enero de 2013 al 17 de octubre de 2014, encontrándose presunta responsabilidad en las siguientes observaciones del Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE:

- i. Observación N° 2.- Haber dado conformidad al expediente técnico “Mantenimiento del Desembarcadero Pesquero Artesanal Ático”, a pesar que no cumplía con los requisitos mínimos de calidad que asegure los metrados y las especificaciones técnicas de la obra, generando distorsión de los costos de las partidas que sirvieron para determinar el presupuesto de la obra y el valor referencial de la misma, y por no haber dispuesto los parámetros adecuados para monitorear la construcción de las rompeolas del Desembarcadero Pesquero Artesanal Ático.
- ii. Observación N° 5.- Por no disponer las medidas para la protección y conservación de las estructuras de concreto armado con acero expuesto de la obra “Puerto Pesquero Bahía Blanca”, ocasionando que estos se encuentren en deterioro y con el riesgo de que a

futuro no puedan ser utilizados, generándose una pérdida para la entidad.

- iii. Observación N° 6.- Por falta de diligencia en la revisión y aprobación del expediente técnico de la obra “Mejoramiento Integral del Desembarcadero Pesquero Artesanal Los Chimús” que contenía deficiencias técnicas en la obras sanitarias,eléctricas y vías de acceso, además de no exigir a la Consultora que corrija dichas deficiencias y formule nuevos expedientes.

1.3 Mediante Resolución del Órgano Instructor N° 01, del 16 de octubre de 2015, la Jefatura de la Entidad resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por presunto incumplimiento de sus funciones al dirigir y coordinar el desarrollo de los estudios, términos de referencia y expedientes técnicos, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 38° del Reglamento de Organización de Funciones de la entidad, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-PRODUCE¹; asimismo, por no actuar con diligencia, prontitud y oportunidad en el ejercicio de las funciones previstas en el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2010-FONDEPES/J².

1.4 Luego de la presentación de los descargos del impugnante, con Informe Instructor N° 01-2016-FONDEPES/J, la Jefatura recomendó al Área de Recursos Humanos de la Entidad sancionar al impugnante consuspensión de dos (2) días sin goce de remuneraciones por haber incurrido en las Observaciones 2, 5 y 6 del Informe N° 843-2014- CG/PROD-EE.

1.5 Mediante Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH la Coordinación del Área de Recursos Humanos de la Entidad resolvió imponer al impugnante, la sanción de suspensión de dos (2) días sin goce de remuneraciones debido a que otorgó la conformidad al expediente técnico sin haberlo revisado previamente a pesar de que como Director General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola de la Entidad su responsabilidad era verificar la ejecución de la prestación conforme lo exige el artículo 176° del Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF; así también, por

¹ **Reglamento de Organización y Funciones del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-PRODUCE.**

“Artículo 38°.- Son funciones de la Dirección de Infraestructura (...) b) Dirigir y coordinar el desarrollo de los estudios definitivos, términos de referencia y expedientes técnicos de las obras de infraestructura pesquera artesanal; (...).”

² **Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2010-FONDOPES/J.**

“Artículo 17°.- Constituyen obligaciones de los trabajadores las siguientes: (...)
m) Actuar con diligencia, prontitud y oportunidad en el ejercicio de las funciones propias de sus cargos y de las que se han encomendado.

incumplir su función prevista en el literal b) del artículo 22° del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 346-2012-PRODUCE³, y el cumplimiento de su obligación prevista en el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.

- 1.6 Con escrito presentado el 26 de agosto de 2016, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH, solicitando se declare fundado su recurso impugnativo, señalando, entre otros, que la resolución impugnada solo comprende las observaciones 2 y 5, afectando su derecho de defensa al que goza todo administrado.
- 1.7 Con Carta N° 014-2016-FONDEPES/ST PAD, la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios 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.
- 1.8 Mediante Resolución N° 01794-2016/TSC-Segunda Sala, la Segunda Sala del Tribunal declaró la nulidad de la Resolución de Órgano Instructor N° 01 y de la Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH, emitidas por la entidad, en el extremo referido al impugnante; al haberse vulnerado el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo.
- 1.9 En atención a la Resolución N° 01794-2016/TSC-Segunda Sala, y sobre la base del Informe Precalificador N° 067-2016-FONDEPES/ST-PAD, emitido por la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la entidad, mediante Resolución del Órgano Instructor N° 01 de fecha 15 de noviembre de 2016, se dispuso el inicio de procedimiento administrativo disciplinario contra el impugnante al encontrarse involucrado en las Observaciones Nos 2, 5 y 6 del Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE, imputándole el presunto incumplimiento de la obligación contenida en el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.
- 1.10 A través del escrito presentado el 30 de noviembre de 2016, el impugnante presentó sus respectivos descargos, sosteniendo que la acción disciplinaria de la entidad ya habría prescrito y contradiciendo los hechos imputados en su contra.

³ **Reglamento de Organización y Funciones del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-PRODUCE.**

“Artículo 22°.- Funciones de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola Son funciones de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola las siguientes:

(...)

b) Formular y supervisar la elaboración de los estudios definitivos, términos de referencia y expedientes técnicos de las obras de infraestructura pesquera.

- 1.11 Mediante Resolución del Órgano Sancionador N° 01 de fecha 14 de noviembre de 2017, la Coordinación del Área de Recursos Humanos de la Entidad impuso al impugnante la sanción de suspensión por sesenta (60) días sin goce de remuneraciones, al corroborarse los hechos imputados.
- 1.12 Con escrito presentado el 4 de diciembre de 2017, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución del Órgano Sancionador N° 01 solicitando se revoque la sanción impuesta señalando que se habría vulnerado el debido procedimiento administrativo; así como el principio de inmediatez debido al excesivo tiempo transcurrido durante el procedimiento administrativo disciplinario.
- 1.13 Con Oficio N° 288-2017-FONDEPES/OGA/ARH, la Coordinación de Recursos Humanos de la Entidad remitió al Tribunal el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
- 1.14 Finalmente, mediante Resolución N° 000199-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el Tribunal resuelve declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, revocando la Resolución del Órgano Sancionador N° 01 emitida por la Coordinación del Área de Recursos Humanos de la Entidad, en aplicación del principio de inmediatez.

II. Identificación y análisis de los principales problemas jurídicos del expediente

a) Primera identificación

- 2.1 Mediante la Resolución del Órgano Instructor N° 01, del 16 de octubre de 2015, se le imputó al impugnante las faltas establecidas en el literal b) del artículo 38° del Reglamento de Organización de Funciones de la Entidad, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-PRODUCE; asimismo, el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, aprobado por Resolución Jefatural N° 060-2010-FONDEPES/J.
- 2.2 Sin embargo, a través de la Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH se sancionó al impugnante con una suspensión de dos (2) días sin goce de remuneraciones por incumplir su función

prevista en el literal b) del artículo 22° del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 346-2012-PRODUCE, y el cumplimiento de su obligación prevista en el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.

- 2.3 Ante ello, se advierte que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo, al ser este un derecho fundamental reconocido constitucionalmente, debe ser respetado por las autoridades en cualquier proceso, incluido los procedimientos disciplinarios. Al respecto el Tribunal emitió la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, a través del cual se señala que el derecho de debido procedimiento y los derechos que conforman su contenido esencial se reconocen en el ámbito del procedimiento disciplinario, adquiriendo una dimensión mayor debido a la repercusión que pudiera tener en los derechos de los administrados la decisión de la administración.

Dicha aplicación a los procedimientos administrativos disciplinarios, implica que las entidades públicas, cuando ejercen su potestad sancionadora, se encuentren obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y los derechos que incluye; el incumplimiento del mismo genera vicios de nulidad, conforme a lo acontecido en el primer procedimiento iniciado al impugnante.

- 2.4 Asimismo, el primer procedimiento antes referido, vulneró el derecho de defensa del servidor; toda vez que, al sancionar al impugnante por faltas no imputadas en el acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario, se causó una indefensión por no ser posible efectuar una defensa oportuna con una exposición de motivos adecuada en la etapa instructiva a través de la presentación de sus descargos, ello en mérito a que al no conocer los supuestos fácticos que se le atribuyen y que dieron lugar a la comisión de la falta, no es posible efectuar una defensa idónea.
- 2.5 Dichos vicios generaron que los actos administrativos de sanción e imputación sean declarados nulos por haber vulnerado los principios antes descritos en el procedimiento sancionador. Es preciso resaltar que la declaración de nulidad, al tener efectos retroactivos, generaba que el procedimiento administrativo disciplinario se retrotraiga hasta el acto previo a la vulneración, hechos que generan una evidente dilación en el procedimiento, dicha situación se verá reflejada en el siguiente problema jurídico.

b) Segunda identificación

- 2.6 Con la declaración de nulidad resuelta por el Tribunal, la entidad se encontraba en la obligación de retrotraer las actuaciones en el procedimiento hasta el momento previo de la vulneración; por lo que, la

entidad efectúa las diligencias conducentes a corregir los vicios evidenciados por el Tribunal, concluyendo que el servidor habría cometido las faltas imputadas sancionándolo con una suspensión por sesenta (60) días sin goce de remuneraciones.

- 2.7 Sin embargo, la imposición de la sanción por parte de la entidad no habría considerado la dilación del procedimiento administrativo disciplinario, el cual, conforme a lo expuesto en el expediente, habría superado en demasía un plazo razonable, el cual se ve sustentado en el principio de inmediatez regulado en el Decreto Legislativo N° 728, régimen laboral al cual se encontraba sujeto el impugnante. La entidad no valoró dicha situación pese a que en el desarrollo del procedimiento se consideró, de manera adecuada, que las normas a aplicar para el cómputo de prescripción sería el decreto antes referido, al ser este plazo uno de carácter sustantivo, conforme se desarrollará posteriormente.

III. Posición fundamentada sobre las resoluciones emitidas y los problemas jurídicos identificados

Resoluciones de inicio y sanción del procedimiento administrativo disciplinario

a) Sobre el primer procedimiento declarado nulo por el Tribunal del Servicio Civil

- 3.1. Al respecto, la Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de su publicación. Es así que, a partir del 14 de setiembre de 2014, el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 es de aplicación a los trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, así como a los servidores civiles sujetos al régimen de la Ley del Servicio Civil.

- 3.2. Asimismo, a través del numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, en adelante Directiva del Régimen Disciplinario, se efectuaron precisiones respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario aplicable atendiendo al momento de la instauración del procedimiento en diferentes supuestos, entre otros, el siguiente:

(...)

“6.2 Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que cometieron los hechos.”

(...)

- 3.3. De igual forma, el numeral 7 de la Directiva del Régimen Disciplinario especificó las reglas para la correcta aplicación del nuevo régimen disciplinario del Servicio Civil, determinando las normas a considerar como procedimentales y sustantivas conforme al siguiente detalle:

(...)

“7.1 Reglas procedimentales: Autoridades competentes, etapas y fases del procedimiento administrativo, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción.

7.2 Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones. Incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.”

- 3.4. Considerando lo antes descrito, mediante la Resolución del Órgano Instructor N° 01, la entidad empleadora identificó que el servidor imputado se encontraba sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 728. De igual forma, conforme a que los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo disciplinario ocurrieron antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y la citada resolución se emitió el 16 de octubre de 2015, le eran aplicables las normas sustantivas vigentes al momento de acontecidos los hechos y las normas procedimentales establecidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General; por lo que, el marco normativo que sustenta la citada resolución es correcto.
- 3.5. Sin embargo, la Resolución del Órgano Instructor N° 01 de fecha 16 de octubre de 2015 efectuó la imputación de las presuntas normas vulneradas tipificándolas en literal b) del artículo 38° del Reglamento de Organización de Funciones de la Entidad; asimismo, el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.
- 3.6. Mientras que la Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH de fecha 4 de agosto de 2016 sancionó al impugnante con una suspensión de dos (2) días sin goce de remuneraciones por incumplir la función prevista en el literal b) del artículo 22° del

Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 346-2012-PRODUCE, y el cumplimiento de su obligación prevista en el literal m) del artículo 17° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.

- 3.7. La situación antes descrita, evidenciaba que la entidad sancionó al impugnante por infracciones distintas a las imputadas al momento que correspondía la presentación de sus descargos, considerando además que ni en la resolución de inicio ni en la resolución de sanción se señaló la norma que preveía como falta la conducta del impugnante. Dichas situaciones generaron que el Tribunal declare la nulidad de la Resolución del Órgano Instructor N° 01 del 16 de octubre de 2015 y la Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH del 4 de agosto de 2016, por la evidente vulneración del derecho de defensa del impugnante y, por ende, el debido procedimiento.

b) Sobre el segundo procedimiento instaurado al impugnante

- 3.8. Las identificaciones del ámbito de aplicación del régimen disciplinario en el segundo procedimiento administrativo disciplinario siguieron los aspectos correctamente aplicados como en el primer procedimiento, teniendo como obligación la entidad empleadora corregir las vulneraciones efectuadas anteriormente; por lo que, si bien la entidad efectuó la subsanación de dichos aspectos, en esta segunda etapa, no se consideró el plazo de prescripción aplicable en el presente caso.
- 3.9. Conforme a lo establecido en el numeral 3.3 del presente informe, la Directiva del Régimen Disciplinario estableció como regla procedimental los plazos de prescripción; sin embargo, el Tribunal del Servicio Civil, a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC⁴, determinó como precedente administrativo de observancia obligatoria, entre otros aspectos que, la prescripción tiene una naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la ley, debe ser considerada como una regla sustantiva.
- 3.10. Asimismo, el numeral 2.17 del Informe Técnico N° 636-2014-SERVIR/GPGSC, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante la Gerencia de Políticas, ha establecido lo siguiente:

“Habiendo establecido la naturaleza jurídica sustantiva de la prescripción, por ende, no es de carácter procedimental, el

⁴ Vigente desde el 28 de noviembre de 2016

plazo de prescripción que debe aplicarse en los procedimientos disciplinarios es aquél vigente al momento de la comisión de la infracción.

Así, por ejemplo, si se trata de faltas cometidas antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil (14 de setiembre de 2014), el plazo de prescripción aplicable será el que estaba vigente al momento de la comisión de la infracción y no el que prevé el artículo 94 de la Ley del Servicio Civil.

Por el contrario, respecto de faltas cometidas luego de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, el plazo de prescripción aplicable será el previsto en el artículo 94 de dicha norma.”

3.11. Señalado lo anterior, por las fechas en que ocurrieron los hechos materia de análisis, plasmados en las Observaciones Nos 2, 5 y 6 del Informe N°843-2014-CG/PROD-EE, esto es:

- i. Observación N° 2, los hechos ocurrieron cuando el impugnante tenía la condición de Director de Infraestructura de la Entidad del 10 de agosto de 2011 al 8 de agosto de 2012.
- ii. Observación N° 5, los hechos ocurrieron cuando el impugnante tenía la condición de Director de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola del 24 de julio de 2012 al 17 de octubre de 2014, detectándose el 13 de agosto de 2014 ante la visita realizada por la Comisión de Auditoría, la misma que determinó que la falta de habría ocurrido a partir del 6 de mayo de 2014.
- iii. Observación N° 6, los hechos ocurrieron cuando el impugnante tenía la condición de Director de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola del 24 de julio de 2012 al 17 de octubre de 2014, determinándose –conforme a la falta imputada- que el expediente técnico fue aprobado el 29 de mayo de 2014, y la recomendación de ampliación el 7 de julio de 2014.

Se determina que, los hechos imputados ocurrieron con anterioridad a la vigencia del régimen disciplinario aplicable en la Ley N° 30057 y su reglamento general (14 de setiembre de 2014); por lo que, conforme a lo desarrollado anteriormente, correspondía la aplicación de las reglas sustantivas vigentes al momento de la comisión de los hechos, esto es, el régimen laboral al cual se encontraba sujeto el impugnante –Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728-.

3.12. Ahora bien, es preciso señalar que 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, no ha regulado un plazo de prescripción. Sin embargo, sobre el particular, la Gerencia de Políticas, a través del numeral 2.9 del Informe Técnico N° 056-2016- SERVIR/GPGSC señaló lo siguiente:

“(...) antes de la vigencia del régimen disciplinario regulado por el marco normativo de la Ley del Servicio Civil, para los servidores públicos sujetos al régimen de la actividad privada, el artículo 31° del Texto Único del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, estableció, entre otras, determinadas garantías para el derecho al debido proceso. Sin embargo, ello no constituía un impedimento para que las entidades públicas, en ejercicio de su poder de dirección como empleador, puedan implementar condiciones más favorables que el mínimo incorporado en el artículo precitado.”

En tal sentido, en los casos acontecidos antes de la vigencia de la Ley del Servicio Civil, al corresponder aplicar las reglas sustantivas a los plazos de prescripción, corresponde sujetarse al principio de inmediatez previsto en el artículo 31° del Texto Único del Decreto Legislativo N° 728⁵.

3.13. Al respecto, sobre el principio de inmediatez, el Tribunal –mediante la Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC- acordó establecer, entre otros, los siguientes criterios de observancia obligatoria:

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 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*

⁵**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.”

disciplinaria de despido, también debe extenderse su observancia en el caso de sanciones menores (...) (Fundamento jurídico 13).

- (i) *“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”.*
- (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).*

c) *“(...) 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).*

d) *“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).*

3.14. Sobre el particular, en el presente caso, conforme a los criterios establecidos por el Tribunal, correspondía a la entidad empleadora aplicar el procedimiento administrativo disciplinario el principio de inmediatez.

3.15. Respecto a la oportunidad de invocar el citado principio, la toma de conocimiento de la falta (proceso cognitivo) se efectuó con la remisión del Oficio N° 00003-2014-CG/GCS el 21 de noviembre de 2014, a través del cual se cursó el Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE donde se identifican los hechos atribuidos al impugnante; mientras que la imputación de cargos (identificación de la conducta descubierta) se notificó al impugnante el 27 de octubre de 2015, mediante la Resolución del Órgano Instructor N°

01 del 16 de octubre de 2015. Si bien es cierto, dicho procedimiento administrativo disciplinario se declara nulo por el Tribunal, el plazo transcurrido hasta el inicio del procedimiento administrativo disciplinario fue de aproximadamente 11 meses, plazo que no resulta razonable para imponer una sanción, más aún cuando hasta dicho tiempo únicamente se habían efectuado las diligencias de la etapa instructiva.

3.16. En relación a los mecanismos decisorios por la entidad empleadora (proceso volitivo), se emitió la Resolución del Órgano Sancionador N° 01 del 14 de noviembre de 2017, desde el ejercicio de defensa efectuado por el impugnante a través de sus descargos presentados el 30 de noviembre de 2016 hasta la imposición de la sanción antes referida, transcurrió un plazo aproximado de más de 11 meses, tiempo que excede la razonabilidad para la imposición de la sanción disciplinaria.

3.17. Finalmente, señalado lo anterior, se evidencia que la acción punitiva del Estado en el presente caso había prescrito; por lo que, la conducta infractora del impugnante se considera extinta, así como la responsabilidad administrativa condonada.

IV. Conclusiones

- 4.1. Es importante que los procedimientos administrativos disciplinarios efectuados por las entidades no incurran en vicios que derivaran en nulidades de los principales actos administrativos del procedimiento, debido a que lo que ocasiona es una dilación innecesaria en el mismo.
- 4.2. El principio del debido procedimiento administrativo, al ser un conjunto de derechos que les son conferidos a los administrados, no debería verse vulnerado de manera tan abrupta o evidente como en el presente caso, al causar un desamparo en el impugnante por no ser posible la ejecución de una defensa idónea en relación a los cargos imputados.
- 4.3. La prescripción debe ser analizada conforme a las reglas sustantivas, razón por la cual, la aplicación normativa, de acuerdo a la fecha de la comisión de los hechos, debe tener una adecuación idónea con la finalidad de evitar la dilatación excesiva y consecuente pérdida de la facultad punitiva; así como, evitar imponer una sanción que, ante un eventual recurso impugnativo elevado al Tribunal, sea declarado fundado, situación que genera una carga adicional en el Estado tanto en la pérdida de recursos económicos como físicos.
- 4.4. El principio de inmediatez es de aplicación al régimen del Decreto Legislativo N° 728; por lo que, a efectos de realizar un correcto cómputo del plazo de prescripción se deben considerar los aspectos cognitivos, la

identificación de la conducta descubierta y los aspectos volitivos. Si bien el citado régimen laboral no establece un plazo específico, se concluye que el mismo se encuentra sujeto a un principio de razonabilidad que debe aplicarse a fin de determinar la vigencia de la facultad punitiva del empleador.

- 4.5. Del análisis efectuado, coincido en lo resuelto por el Tribunal del Servicio Civil, puesto que, conforme a lo desarrollado, en un primer momento, el procedimiento administrativo disciplinario incurría en vicios de nulidad, por lo que resultaba innecesario un análisis de fondo sobre los argumentos expuestos por el impugnante.
- 4.6. Finalmente, en la segunda etapa desarrollada por la entidad, en cumplimiento de lo expuesto y ordenado por el Tribunal, la misma corrige las vulneraciones efectuadas; sin embargo, no realizó una correcta aplicación del cómputo de prescripción, pese a haber realizado una acertada tipificación e identificación del ámbito de aplicación del régimen disciplinario, situación que fue determinante para declarar fundado el recurso de apelación presentado por el recurrente, en el entendido que la entidad empleadora habría perdonado la falta disciplinaria al no haber ejercido oportunamente su facultad punitiva.

V. Bibliografía

- Morón Urbina, J. C. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Gaceta Jurídica.
- Boyer Carrera, J. E. (2019). *El derecho de la función pública y el servicio civil. Nociones fundamentales*. Fondo Editorial PUCP: Gaceta Jurídica. (pp. 19 - 54).
- Zegarra Valdivia, D. (2010). *La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 -Ley del Procedimiento Administrativo General*. Revista Círculo de Derecho Administrativo. (207-209). Recuperado a partir de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13714/14338>
- Boyer Carrera, J. E. (2017). *El Procedimiento Administrativo Disciplinario: Del crimen y castigo hacia una política de integridad*. Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública Volumen: 1. (pp. 32-43). Recuperado a partir de: <http://revista.enap.edu.pe/article/view/1560/1632>
- Boyer Carrera, J. E. (2020). *La prescripción de las infracciones disciplinarias en la Ley del Servicio Civil: Los problemas de su cómputo y configuración*. Derecho & Sociedad, Volumen 2. (pp. 49-53). Recuperado a partir de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/2433>
- Mendoza Rubina, D. (2015). *La vulneración del principio de inmediatez en su dimensión cognitiva*. Revista Administración Pública y Control (pp. 38-42). Recuperado a partir de: <https://www.el-terno.com/pdf/La-vulneracion-del-principio-de-inmediatez-en-su-dimension-cognitiva-articulo-daniel-mendoza-urbina.pdf>

VI. Anexos



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

RESOLUCIÓN Nº 000199-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 3925-2017-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : [REDACTED]
ENTIDAD : FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN POR SESENTA (60) DÍAS SIN GOCE DE
 REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor [REDACTED] y, en consecuencia, se REVOCA la Resolución del Órgano Sancionador Nº 01, del 14 de noviembre de 2017, emitida por la Coordinación del Área de Recursos Humanos del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero; por aplicación del principio de inmediatez.*

Lima, 7 de febrero de 2018

ANTECEDENTES

1. Con Oficio Nº 00003-2014-CG/GCS, del 14 de noviembre de 2014, la Gerencia de Control Sectorial de la Contraloría General de la República remitió a la Jefatura del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, en adelante la Entidad, el Informe Nº 843-2014-CG/PROD-EE, denominado “Examen Especial al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Contratación y Ejecución de las Obras de Desembarcaderos Pesqueros Artesanales Ático y Los Chimús, Atracadero Flotante Artesanal El Chaco y Puerto Pesquero Artesanal Bahía Blanca”, del 1 de enero de 2011 al 31 de marzo de 2014, a fin que disponga las acciones necesarias para la implementación de las recomendaciones consignadas en dicho informe.
2. Con Memorándum Nº 141-2014-FONDEPES/J, del 4 de diciembre de 2014, la Jefatura de la Entidad remitió a la Coordinación del Área de Recursos Humanos el Informe Nº 843-2014-CG/PROD-EE, en cumplimiento de la Recomendación Nº 4, a fin que se disponga el deslinde de responsabilidades de aquellos servidores cuya conducta funcional no se encuentra sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.
3. Con Informe Precalificador Nº 001-2015-FONDEPES/ST PAD, del 4 de junio de 2015, la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Entidad recomendó a la Jefatura de la Entidad instaurar procedimiento administrativo disciplinario al señor [REDACTED] en adelante el impugnante, encontrándose presunta responsabilidad en las siguientes observaciones del Informe Nº 843-2014-CG/PROD-EE:



- (i) **Observación Nº 2.-** Haber dado conformidad al expediente técnico de la obra "Mantenimiento del Desembarcadero Pesquero Artesanal Ático", a pesar que no cumplía con los requisitos mínimos de calidad que asegure los metrados y las especificaciones técnicas de la obra, lo que generó distorsión en los costos de las partidas que sirvieron para determinar el presupuesto de la obra y el valor referencial de la ejecución de la misma, y por no haber dispuesto los parámetros adecuados para monitorear la construcción de las rompeolas del Desembarcaderos Pesqueros Artesanales Ático.
- (ii) **Observación Nº 5.-** Por no disponer las medidas para la protección y conservación de las estructuras de concreto armado con acero expuesto de la obra "Puerto Pesquero Bahía Blanca", ocasionando que estos se encuentren en proceso de deterioro y con el riesgo de que a futuro no puedan ser utilizados, generándose una pérdida para la Entidad.
- (iii) **Observación Nº 6.-** Por falta de diligencia en la revisión y aprobación del expediente técnico de la obra "Mejoramiento Integral del Desembarcadero Pesquero Artesanal Los Chimús" que contenía deficiencias técnicas en las obras sanitarias, eléctricas y vías de acceso, además de no exigir a la Consultora que corrija dichas deficiencias y formule nuevos expedientes.
4. Mediante Resolución del Órgano Instructor Nº 01, del 16 de octubre de 2015¹, la Jefatura de la Entidad resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por presunto incumplimiento de sus funciones al dirigir y coordinar el desarrollo de los estudios definitivos, términos de referencia y expedientes técnicos de las obras pesqueras, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 38º del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-2010-PRODUCE²; asimismo, por no actuar con diligencia, prontitud y oportunidad en el ejercicio de las funciones previstas en el literal m) del artículo 17º del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, aprobado por Resolución Jefatural Nº 060-2010-FONDEPES/J³.

¹ Notificada al impugnante el 27 de octubre de 2015.

² **Reglamento de Organización y Funciones del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-2010-PRODUCE.**

"Artículo 38º.- Son funciones de la Dirección de Infraestructura (...)

b) Dirigir y coordinar el desarrollo de los estudios definitivos, términos de referencia y expedientes técnicos de las obras de infraestructura pesquera artesanal; (...)".

³ **Reglamento Interno de Trabajo del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, aprobado por Resolución Jefatural Nº 060-2010-FONDEPES/J.**

"Artículo 17º.- Constituyen obligaciones de los trabajadores las siguientes:

(...)

m) Actuar con diligencia, prontitud y oportunidad en el ejercicio de las funciones propias de sus cargos y de las que se han encomendado.

(...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

5. Luego de la presentación de los descargos del impugnante, con Informe del Órgano Instructor N° 01-2016-FONDEPES/J, del 4 de abril de 2016⁴, la Jefatura recomendó a la Coordinación del Área de Recursos Humanos de la Entidad sancionar al impugnante con suspensión de dos días sin goce de remuneraciones, por haber incurrido en las Observaciones 2, 5 y 6 del Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE.
6. Mediante Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH, del 4 de agosto de 2016⁵, la Coordinación del Área de Recursos Humanos de la Entidad resolvió imponer al impugnante, entre otros, la sanción de suspensión de dos días sin goce de remuneraciones debido a que otorgó la conformidad al expediente técnico sin haberlo revisado previamente a pesar de que como Director General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola de la Entidad su responsabilidad era verificar la ejecución de la prestación conforme lo exige el artículo 176° del Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF⁶; así también, por incumplir su función prevista en el literal b) del artículo 22° del Reglamento de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Ministerial N° 346-2012-PRODUCE⁷, y el cumplimiento de su obligación

⁴ Notificado al impugnante el 13 de abril de 2016.

⁵ Notificado al impugnante el 9 de agosto de 2016.

⁶ **Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF**

“Artículo 176°.- Recepción y conformidad

La recepción y conformidad es responsabilidad del órgano de administración o, en su caso, del órgano establecido en las Bases, sin perjuicio de lo que se disponga en las normas de organización interna de la Entidad.

La conformidad requiere del informe del funcionario responsable del área usuaria, quien deberá verificar la calidad, cantidad y cumplimiento de las condiciones contractuales, debiendo realizar las pruebas que fueran necesarias.

Tratándose de órdenes de compra o de servicio, derivadas de Adjudicaciones de Menor Cuantía distintas a las de consultoría y ejecución de obras, la conformidad puede consignarse en dicho documento.

De existir observaciones se consignaran en el acta respectiva, indicándose claramente el sentido de estas, dándose al contratista un plazo prudencial para su subsanación, en función a la complejidad del bien o servicio. Dicho plazo no podrá ser menor de dos (2) ni mayor de diez (10) días calendario. Si pese al plazo otorgado, el contratista no cumpliera a cabalidad con la subsanación, la Entidad podrá resolver el contrato, sin perjuicio de aplicar las penalidades que correspondan.

Este procedimiento no será aplicable cuando los bienes y/o servicios manifiestamente no cumplan con las características y condiciones ofrecidas, en cuyo caso la Entidad no efectuará la recepción, debiendo considerarse como no ejecutada la prestación, aplicándose las penalidades que correspondan.

Las discrepancias en relación a la recepción y/o conformidad, así como la negativa de la Entidad de efectuarlas podrán ser sometidas a conciliación y/o arbitraje dentro del plazo de quince (15) días hábiles de ocurrida la recepción, la negativa o de vencido el plazo para otorgar la conformidad, según corresponda. La recepción conforme de la Entidad no enerva su derecho a reclamar posteriormente por defectos o vicios ocultos”.

⁷ **Reglamento de Organización y Funciones del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, aprobado por Decreto Supremo N° 346-2012-PRODUCE.**

“Artículo 22°.- Funciones de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola

Son funciones de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola las siguientes:



prevista en el literal m) del artículo 17º del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.

7. Con escrito presentado el 26 de agosto de 2016, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 002-2016-FONDOPEPES/OGA/ARH, solicitando se declare fundando su recurso impugnativo, señalando, entre otros, que la resolución impugnada solo comprende las observaciones 2 y 5 y afectó su derecho de defensa que goza todo administrado.
8. Con Carta N° 014-2016-FONDEPES/ST PAD, la Secretaria Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios 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.
9. Mediante Resolución N° 01794-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 7 de octubre de 2016, la Segunda Sala del Tribunal declaró la nulidad de la Resolución del Órgano Instructor N° 01, del 16 de octubre de 2015, y de la Resolución N° 002-2016-FONDEPES/OGA/ARH, del 4 de agosto de 2016, emitidas por la Entidad, en el extremo referido al impugnante; al haberse vulnerado derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo.
10. En atención a la Resolución N° 01794-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, y sobre la base del Informe Precalificador N° 67-2016-FONDEPES/ST-PAD, emitido por la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Entidad, mediante Resolución del Órgano Instructor N° 01, del 15 de noviembre de 2016, se dispuso el inicio de procedimiento administrativo disciplinario contra el impugnante al encontrarse involucrados en las Observaciones N°s 2, 5 y 6 del Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE. Al respecto, dado que el impugnante es servidor sujeto al régimen laboral de la actividad privada, se le imputó el presunto incumplimiento de su obligación contenida en el literal m) del artículo 17º del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.
11. Con escrito presentado el 30 de noviembre de 2016 el impugnante realizó sus respectivos descargos, sosteniendo que la acción disciplinaria de la Entidad ya habría prescrito, sin perjuicio de contradecir los hechos imputados en su contra.
12. Mediante Resolución del Órgano Sancionador N° 01, del 14 de noviembre de 2017⁸, la Coordinación del Área de Recursos Humanos de la Entidad impuso al impugnante la sanción de suspensión por sesenta (60) días sin goce de remuneraciones, al corroborarse los hechos imputados.

(...)

b) Formular y supervisar la elaboración de los estudios definitivos, términos de referencia y expedientes técnicos de las obras de infraestructura pesquera.

(...)"

⁸ Notificada al impugnante el 20 de junio de 2017.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

13. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, con escrito presentado el 4 de diciembre de 2017, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución del Órgano Sancionador N° 01, solicitando se revoque la sanción impuesta, esencialmente bajo los siguientes argumentos:

- (i) Se habría vulnerado el debido procedimiento administrativo.
- (ii) Los hechos imputados ocurrieron con anterioridad al 14 de septiembre de 2014, por lo que corresponde se le apliquen las normas sustantivas del régimen laboral de la actividad privada.
- (iii) Se habría vulnerado el principio de inmediatez debido al excesivo tiempo transcurrido durante el procedimiento administrativo disciplinario.

14. Con Oficio N° 288-2017-FONDEPES/OGA/ARH, la Coordinación de Recursos Humanos de la Entidad 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.

15. Mediante Oficios N°s 013813 y 013814-2017-SERVIR/TSC, remitidos al impugnante y a la Entidad, respectivamente, la Secretaría Técnica del Tribunal determinó que el recurso de apelación interpuesto cumple con los requisitos de admisibilidad señalados en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

16. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁹, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final la Ley N° 29951 - Ley

⁹ **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.



del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013¹⁰, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

17. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC¹¹, 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 descritas en el numeral anterior.
18. Por tal razón, 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.
19. En ese sentido, 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 admisión del recurso de apelación y 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

20. Mediante la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano", se aprobó un nuevo régimen del servicio civil para las personas que prestan servicios en las Entidades públicas del Estado y aquellas que se encuentran encargadas de su gestión, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, así como prestar efectivamente servicios de calidad

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".

¹⁰ 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".

¹¹Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



a la ciudadanía, promoviendo además el desarrollo de las personas que lo integran.

21. Al respecto, en el Título V de la citada Ley, se establecieron las disposiciones que regularían el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador, las mismas que conforme a lo dispuesto por la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil¹², serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia¹³.
22. Es así que, el 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria¹⁴ se estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de su publicación, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014.
23. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultan aplicables las disposiciones establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, entre los que se encontraban comprendidos aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido

¹²Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

"NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17° y 18° de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)"

¹³Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

"NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17° y 18° de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)"

¹⁴Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

"UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario

El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento.

Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley 30057 se regirán por las normas por las cuales se le imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa".



elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil¹⁵.

24. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, se efectuaron diversas precisiones respecto al régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, señalando en su numeral 4.1¹⁶ que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728, 1057 y Ley N° 30057.
25. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultan aplicables las normas previstas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057.
26. Por su parte, respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario, en el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, se estableció cuales debían ser las normas que resultaban aplicables

¹⁵ **Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

"Artículo 90º.- Ámbito de Aplicación"

Las disposiciones de este Título se aplican a los siguientes servidores civiles:

- Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
- Los directivos públicos;
- Los servidores civiles de carrera;
- Los servidores de actividades complementarias y
- Los servidores de confianza.

Los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del presente Título. Su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso".

¹⁶ **Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE.**

"4. ÁMBITO"

4.1 La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N° 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)"



atendiendo al momento de la instauración del procedimiento administrativo, para lo cual se especificó los siguientes supuestos:

- (i) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados antes del 14 de septiembre de 2014, se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al procedimiento.
- (ii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
- (iii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.
- (iv) Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, se seguirá el criterio dispuesto en el numeral 6.2 de la Directiva.

27. Respecto a las reglas procedimentales y sustantivas de la responsabilidad disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE¹⁷, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

- (i) Reglas procedimentales: Autoridades competentes del PAD, etapas o fases del PAD, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre

¹⁷Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE

"7. REGLAS PROCEDIMENTALES Y REGLAS SUSTANTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Se considera como normas procedimentales y sustantivas, para efectos de los dispuesto en el numeral 6 de la presente directiva, las siguientes:

7.1 Reglas procedimentales:

- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.
- Etapas y fases del procedimiento administrativo disciplinario y plazos para la realización de actos procedimentales.
- Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.
- Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.
- Medidas cautelares.
- Plazos de prescripción.

7.2 Reglas sustantivas:

- Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores.
- Las faltas.
- Las sanciones: tipos, determinación graduación y eximentes".



actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción¹⁸.

- (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como las faltas y sanciones.

28. En ese sentido, se debe concluir que, a partir del 14 de septiembre de 2014, las entidades públicas con trabajadores sujetos a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057 deben aplicar las disposiciones, sobre materia disciplinaria, establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.

De la naturaleza de la prescripción y la aplicación del principio de inmediatez

29. En primer lugar, se debe señalar que la prescripción es una institución jurídica que, en virtud al transcurso del tiempo, genera ciertos efectos respecto de los derechos de las personas o respecto al ejercicio de algunas facultades que posee la administración pública, como el ejercicio de su facultad sancionadora que tiene efectos sobre los particulares.
30. El numeral 250.1 del artículo 250° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la prescripción es la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, la misma que se realiza dentro del plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción.
31. Por su parte, el artículo 94° de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, establece los plazos de prescripción, tanto para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, así como para la duración de dicho procedimiento. Respecto al plazo para el inicio del procedimiento, la referida disposición legal prevé un plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos del a entidad; asimismo, en cuanto al plazo de duración del procedimiento administrativo disciplinario, se prevé que entre el inicio del procedimiento y la emisión de la resolución no puede transcurrir más de un (1) año.

¹⁸Cabe destacar que a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, vigente desde el 28 de noviembre de 2016, se estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria, entre otros aspectos que, la prescripción tiene naturaleza sustantiva; por lo que para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado por la Ley del Servicio Civil, el plazo de prescripción debe ser considerada como regla sustantiva.



32. Respecto a la prescripción, el numeral 2.16 del Informe Técnico N° 636-2014-SERVIR/GPGSC, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, ha establecido que *"(...) limita la potestad punitiva del Estado, puesto que tiene como efecto que la autoridad administrativa deja de tener competencia para perseguir al servidor civil. En la norma se prevén dos plazos de prescripción: el primero es el plazo de inicio y se relaciona con el periodo entre la comisión de la infracción o la fecha que tomó conocimiento la autoridad de la comisión de la infracción y el inicio del procedimiento disciplinario. El segundo, la prescripción del procedimiento. Es decir que no puede transcurrir más de un año entre el inicio del procedimiento y el acto de sanción"*.
33. Asimismo, parte de la doctrina administrativista, a la cual este cuerpo Colegiado se adscribe, ha señalado que la prescripción posee naturaleza sustantiva. Sobre el particular, Diego Zegarra ha sostenido que: *"(...) su naturaleza jurídica es una cuestión que no ha sido ajena a la formulación de posiciones doctrinarias encontradas: por un lado están aquellos que entienden que su naturaleza es procesal (en cuanto un simple obstáculo para su persecución); mientras que otros se inclinan por su carácter sustantivo (en cuanto causa de extinción jurídico material del ilícito). En la actualidad, sin embargo, es posible considerar que la tesis dominante es la sustantiva, ya que supone una renuncia del Estado al derecho de castigar basada en razones de política criminal aunadas por el trascurso del tiempo, cuya incidencia es que la propia Administración considere extinta la responsabilidad de la conducta infractora, y por consiguiente, de la sanción"*¹⁹.
34. En tal sentido, en cuanto a la naturaleza jurídica de la prescripción, este cuerpo Colegiado comparte el criterio adoptado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en el numeral 2.17 del Informe Técnico N° 636-2014-SERVIR/GPGSC cuando sostuvo lo siguiente:

*"Habiendo establecido la naturaleza jurídica sustantiva de la prescripción, por ende, no es de carácter procedimental, el plazo de prescripción que debe aplicarse en los procedimientos disciplinarios es aquél **vigente al momento de la comisión de la infracción**.*

Así, por ejemplo, si se trata de faltas cometidas antes de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil (14 de setiembre de 2014), el plazo de prescripción aplicable será el que estaba vigente al momento de la comisión de la infracción y no el que prevé el artículo 94 de la Ley del Servicio Civil.

¹⁹ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General". En: Revista del Círculo de Derecho Administrativo, año 5, número 9, Lima, p. 207.



Por el contrario, respecto de faltas cometida luego de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, el plazo de prescripción aplicable será el previsto en el artículo 94 de dicha norma".

35. Llegado a este punto, corresponde a este cuerpo Colegiado analizar en qué momento ocurrieron los hechos imputados al impugnante, con la finalidad de determinar las normas sustantivas que le eran aplicables. Al respecto, los hechos imputados se encuentran plasmados en las Observaciones N^{os} 2, 5 y 6 del Informe N^o 843-2014-CG/PROD-EE; así tenemos lo siguiente:

- (i) Según los sucesos descritos en la Observación N^o 2, los hechos ocurrieron cuando el impugnante tenía la condición de Director de Infraestructura de la Entidad del 10 de agosto de 2011 al 8 de agosto de 2012; por lo que estos hechos ocurrieron con anterioridad a la vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley N^o 30057 y su Reglamento General, esto es, el 14 de septiembre de 2014.
- (ii) Según los sucesos descritos en la Observación N^o 5, los hechos ocurrieron cuando el impugnante tenía la condición de Director de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola, del 24 de julio de 2012 al 17 de octubre de 2014; sin embargo, de manera específica éstos fueron detectados el 13 de agosto de 2014 ante la visita realizada por la Comisión de Auditoría, quien detectó que la falta de diligencia del impugnante habría ocurrido a partir del 6 de mayo de 2014 cuando la obra quedó a responsabilidad de la Entidad.

De este modo, los hechos atribuidos al impugnante en esta Observación ocurrieron con anterioridad a la vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley N^o 30057 y su Reglamento General.

- (iii) Según los sucesos descritos en la Observación N^o 6, los hechos ocurrieron cuando el impugnante tenía la condición de Director de la Dirección General de Inversión Pesquera Artesanal y Acuícola, del 24 de julio de 2012 al 17 de octubre de 2014; sin embargo, la imputación concreta en su contra es la falta de diligencia en la revisión y aprobación del expediente técnico de la obra "Mejoramiento Integral del Desembarcadero Pesquero Artesanal Los Chimús".

Al respecto, de la lectura de la citada Observación es posible apreciar que el expediente técnico fue aprobado el 29 de mayo de 2014, y la recomendación de aprobación de ampliación de plazo se realizó el 7 de julio de 2014; por lo que resulta evidente que los hechos imputados al impugnante en esta Observación ocurrieron con anterioridad a la vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley N^o 30057 y su Reglamento General.



36. En tal sentido, es posible determinar que, en el presente caso, los hechos imputados al impugnante ocurrieron con anterioridad al 14 de septiembre de 2014, por lo que corresponde la aplicación de las reglas sustantivas vigentes al momento de la comisión de los hechos, esto es, aquellas reguladas en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728.
37. Por consiguiente, tal como ha quedado establecido en los párrafos precedentes, así como en reiterada jurisprudencia administrativa de este Tribunal²⁰, el plazo de prescripción que debe aplicarse en los procedimientos disciplinarios es aquél vigente al momento de la comisión de la infracción dada su naturaleza de norma sustantiva.
38. Al respecto, es necesario precisar que este criterio ha sido ratificado en la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, que estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria, entre otros, lo siguiente:
- “21. Así, de los textos antes citados, puede inferirse que la prescripción es una forma de liberar a los administrados de las responsabilidades disciplinarias que les pudieran corresponder, originada por la inacción de la Administración Pública, quien implícitamente renuncia al ejercicio de su poder sancionador. Por lo que, a criterio de este Tribunal, la prescripción tiene naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley, debe ser considerada como una regla sustantiva”.*
39. Sin embargo, en el presente caso, si bien el impugnante se encontraba sujeto al régimen laboral de la actividad privada regulado por el TUO del Decreto Legislativo N° 728, dicho régimen no contiene un plazo de prescripción.
40. Sobre el particular, se debe precisar que: *“(…) antes de la vigencia del régimen disciplinario regulado por el marco normativo de la Ley del Servicio Civil, para los servidores públicos sujetos al régimen de la actividad privada, el artículo 31° del Texto Único del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, estableció, entre otras, determinadas garantías para el derecho al debido proceso. Sin embargo, ello no constituía un impedimento para que las entidades públicas, en ejercicio de su poder de dirección como empleador, puedan implementar condiciones más favorables que el mínimo incorporado en el artículo precitado”²¹*; en otras palabras, para aquellas casos antes de la vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil –en tanto reglas sustantivas– los plazos máximos de duración del procedimiento disciplinario deben sujetarse al

²⁰ Al respecto, tenemos las Resoluciones N°s 01640-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 01678-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 01707-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 01711-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 01718-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 01728-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala y 01978-2016-SERVIR/TSC-Primera Sala y 00367-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, entre otras.

²¹ Numeral 2.9 del Informe Técnico N° 056-2016-SERVIR/GPGSC, del 18 de enero de 2016, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.



principio de inmediatez previsto en el artículo 31º del TUO del Decreto Legislativo N° 728²².

41. En cuanto al principio de inmediatez, 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, (Ibídem. 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 vulneración conduce a un despido incausado o, viceversa, si su observancia va a conducir al despido fundado en causa justa”²³.

42. La vinculación de este criterio orientador del Tribunal Constitucional determina la necesidad de que este Colegiado establezca si en el presente caso el período 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.
43. 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 despido²⁴.

²² **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 32º, debe observarse el principio de inmediatez”.

²³ Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Sexto.

²⁴ Todas las referencias son tomadas de la sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Séptimo.



44. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC²⁵, 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 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).

45. Del mismo modo, es necesario considerar lo señalado en el Informe Técnico N° 888-2016-SERVIR/GPGSC, con el cual la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha señalado que *"(...) al declararse la nulidad de los actos del procedimiento disciplinario retrotrayéndose hasta la etapa en la que se produjo el vicio de nulidad, se deberá iniciar nuevamente el procedimiento con el acto de apertura, previa observancia del*

²⁵Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



transcurso del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento disciplinario". Asimismo, se precisó que "(...) en caso se declare la nulidad del acto que contiene la instauración del procedimiento disciplinario, se debe reanudar el cómputo del plazo de prescripción que estuvo sujeto a suspensión a efectos de continuar contabilizando el mismo hasta la emisión y notificación del nuevo acto de inicio del referido procedimiento".

46. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición, se puede apreciar que la Jefatura de la Entidad tomó conocimiento de los hechos atribuidos al impugnante en el Informe N° 843-2014-CG/PROD-EE, con la remisión del Oficio N° 00003-2014-CG/GCS el 21 de noviembre de 2014. Por su parte, con Resolución del Órgano Instructor N° 01, del 16 de octubre de 2015, notificada al impugnante el 27 de octubre de 2015, se comunicó el inicio de procedimiento administrativo disciplinario en su contra. Si bien dicho procedimiento administrativo disciplinario fue declarado nulo por la Resolución N° 01794-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala, corresponde que se tenga en consideración para efectos del cómputo del plazo dentro del proceso de cognición. Por lo tanto, del 21 de noviembre de 2014 al 27 de octubre de 2015 habían transcurrido aproximadamente once (11) meses desde que la Entidad tomó conocimiento de las faltas imputadas al impugnante hasta que se notificó el inicio del procedimiento, sin perjuicio de la reanudación del cómputo del plazo según lo señalado en el párrafo anterior; por lo que este Colegiado puede colegir que en el proceso de cognición se excedió el plazo razonable que tenía la Entidad para determinar el inicio o no del procedimiento disciplinario.
47. En cuanto al proceso de volición, dentro del procedimiento sometido a conocimiento de este Tribunal, el impugnante presentó sus descargos el 30 de noviembre de 2016; por lo que desde dicha fecha hasta el 14 de noviembre de 2017, fecha de emisión de la Resolución del Órgano Sancionador N° 01, habían transcurrido aproximadamente once (11) meses, excediendo de este modo el plazo razonable que tenía la Entidad para imponer la sanción disciplinaria.
48. 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(...)"²⁶, 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 destinadas a establecer certeramente la falta cometida en el tiempo comprendido entre la toma de conocimientos de los hechos y el inicio del procedimiento así como entre la fecha de vencimiento para la presentación de los descargos y la emisión del acto sancionatorio, que pudieran justificar el excesivo período que llevó adoptar una decisión en el procedimiento disciplinario iniciado.

²⁶Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC, Fundamento Décimo.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

49. 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”²⁷.

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.

50. 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 por su inacción tanto en el proceso cognitivo como en el proceso volitivo; por lo que no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por el impugnante.
51. Por las consideraciones expuestas, esta Sala estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, debiéndose revocar el acto impugnado.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor [REDACTED] y, en consecuencia, REVOCAR la Resolución del Órgano Sancionador N° 01, del 14 de noviembre de 2017, emitida por la Coordinación del Área de Recursos Humanos del FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO; por aplicación del principio de inmediatez.

SEGUNDO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción contenida en la Resolución del Órgano Sancionador N° 01, del 14 de noviembre de 2017, que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor [REDACTED].

²⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 1799-2002-AA/TC, Fundamento Tercero.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor [REDACTED] y al FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO.

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.



GUILLERMO JULIO
MIRANDA HURTADO
VOCAL



CARLOS GUILLERMO
MORALES MORANTE
PRESIDENTE



ROLANDO SALVATIERRA
COMBINA
VOCAL

L14/CP4