



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

**RESOLUCIÓN N° 01447 -2015-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 1946-2013-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : WILFREDO ALBERTO BAZALAR ROMERO  
**ENTIDAD** : PROVIAS DESCENTRALIZADO  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO N° 728  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
SUSPENSIÓN POR UN (1) DÍA SIN GOCE DE HABER

**SUMILLA:** *Se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor WILFREDO ALBERTO BAZALAR ROMERO y, en consecuencia, se REVOCA la Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21, del 7 de agosto de 2013, emitida por la Dirección Ejecutiva del Provias Descentralizado; por aplicación del principio de inmediatez, en el extremo referido al impugnante.*

Lima, 2 de septiembre de 2015

**ANTECEDENTES**

1. Con fecha 30 de marzo de 2012, mediante el Oficio N° 046-2012-MTC/21.02, del 29 de marzo de 2012, la Jefatura del Órgano de Control Institucional del Provias Descentralizado, en adelante la Entidad, remitió a la Dirección Ejecutiva de la misma, el Informe N° 002-2012-2-5568 - “Examen Especial a las Adquisiciones de menor cuantía y adjudicaciones directas selectivas 2009-2011”, a través del cual se le recomendó disponer el inicio de las acciones pertinentes para el deslinde de responsabilidades administrativas a que hubiere lugar, respecto del personal involucrado en las observaciones advertidas en la acción de control.
2. Mediante Memorando N° 552-2012-MTC/21, del 24 de abril de 2012, la Dirección Ejecutiva de la Entidad remitió a la Presidencia de la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios - 2012 el informe de control citado en el numeral precedente, a efectos de que implemente la recomendación señalada.
3. Mediante Informe N° 0042-2012-MTC/21.CPPI, del 8 de junio de 2012, la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios – 2012 puso de conocimiento de la Dirección Ejecutiva de la Entidad las conclusiones de las investigaciones realizadas, recomendando instaurar procedimiento administrativo disciplinario, entre otros, al señor WILFREDO ALBERTO BAZALAR ROMERO, Especialista en Abastecimientos y Servicios Generales IV, en adelante el impugnante, por presuntamente haberse encontrado responsabilidad administrativa en torno a los hechos descritos en la Observación N° 01 del Informe N° 002-2012-2-5568.



## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

## "Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

4. Mediante Resolución Directoral N° 555-2012-MTC/21, del 22 de junio de 2012<sup>1</sup>, la Dirección Ejecutiva de la Entidad resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario, entre otros, al impugnante, por presuntamente no haber supervisado el control de bienes del almacén en el ingreso y salida de llantas, por lo que se le imputó el incumplimiento de sus funciones previstas en el Manual de Organización y Funciones de la Entidad, aprobado por Resolución Directoral N° 2684-2008-MTC/21<sup>2</sup>; así como lo previsto en los literales a) y h) del artículo 44° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad, aprobado con Resolución Directoral N° 1620-2007-MTC/21<sup>3</sup>; otorgándole el plazo de cinco (5) días para que presente sus descargos.
5. El 7 de agosto de 2012, mediante Informe N° 18-2012-MTC/21.UGA.PER.EABR, el impugnante presentó sus descargos respecto a las imputaciones efectuadas en su contra.
6. Mediante Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21, del 7 de agosto de 2013<sup>4</sup>, sobre la base del Informe N° 0031-2013-MTC/21.CPPI, del 15 de mayo de 2013, emitido por la Comisión Permanente de Procesos Investigatorios – 2012, la Dirección Ejecutiva de la Entidad resolvió imponer la medida disciplinaria de suspensión por un (1) día sin goce de haber al impugnante, señalando concretamente que no habría desvirtuado los cargos imputados, acreditándose su responsabilidad administrativa.

**TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN**

7. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, mediante escrito presentado el 20 de agosto de 2013, el impugnante interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21, solicitando se declare fundado su recurso impugnativo y, consecuentemente, se revoque el acto impugnado, señalando concretamente la vulneración del debido procedimiento y los principios de inmediatez y tipicidad.

<sup>1</sup> Notificada al impugnante el 23 de julio de 2013, mediante Memorando N° 0136-2012-MTC/21.CPPI.

<sup>2</sup> **Manual de Operaciones y Funciones de Provías Descentralizado, aprobado con Resolución Directoral N° 2684-2008-MTC/21**

**"CARGO: ESPECIALISTA EN ABASTECIMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES IV**

Funciones: (...)

- Realizar permanentemente y en forma sorpresiva el control de stock de bienes del almacén (...)"

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

**"Artículo 44°.-** Son deberes u obligaciones de los funcionarios y trabajadores, las siguientes:

a) Cumplir las funciones asignadas con eficiencia y eficacia para lograr altos niveles de competencia en la institución. Ejercerá sus actividades empleando los medios estrictamente necesarios, teniendo en cuenta los escasos recursos con que cuenta el Estado.

(...)

h) Salvaguardar los intereses de la institución y emplear austeramente los recursos del Estado. (...)"

<sup>4</sup> Notificada al impugnante el 8 de agosto de 2013, mediante Memorando N° 1537-2013-MTC/21.UGAL.



## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

## "Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

8. Con Oficios N<sup>os</sup> 1077-2013-MTC/21.UGAL y 1191-2013-MTC/21.UGAL, la Gerencia de la Unidad Gerencial de Asesoría Legal 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.

**ANÁLISIS**De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 1023<sup>5</sup>, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.
10. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N<sup>o</sup> 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final<sup>6</sup>, 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.
11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N<sup>o</sup> 001-2010-SERVIR/TSC<sup>7</sup>, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

**"Artículo 17<sup>o</sup>.- Tribunal del Servicio Civil**

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contencioso administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal".

<sup>6</sup> Ley N<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos".

<sup>7</sup> 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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

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 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

12. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cuatro (4) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
13. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el impugnante:
  - (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
  - (ii) Fue presentado dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17º 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 18º del Reglamento del Tribunal.
14. Considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente administrativo, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario aplicable

15. De la revisión de la documentación que obra en el expediente administrativo, se aprecia que el impugnante se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada, el cual se encuentra regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, en adelante el TUO.
16. En tal sentido, esta Sala considera que al tener el impugnante la condición de personal contratado por un empleador estatal bajo el régimen laboral de la actividad privada, son aplicables al presente caso, además de las disposiciones del TUO y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR, el Reglamento Interno de Trabajo, las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones y el Manual de Organización y Funciones de la Entidad, así como cualquier otro documento de gestión en el cual se establezcan funciones y obligaciones para su personal.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

De la oportunidad de la aplicación de la sanción

17. Esta Sala, en atención al considerable lapso de tiempo transcurrido desde el 30 de marzo de 2012, fecha en la cual la Dirección Ejecutiva de la Entidad tomó conocimiento de la presunta falta cometida por el impugnante, y el 7 de agosto de 2013, fecha en la que se impuso la sanción, considera necesario pronunciarse sobre si el periodo que media entre ambos hechos se encuadra en los límites del principio de inmediatez en el ejercicio de la facultad disciplinaria del empleador, previsto en el artículo 31º del TUO<sup>8</sup>.
18. Este análisis reviste especial importancia si se tiene en cuenta el carácter de límite para el ejercicio de la facultad disciplinaria del empleador que posee el principio de inmediatez que ha sido señalado por el Tribunal Constitucional, del siguiente modo:

*“El legislador ha regulado al principio de inmediatez como un requisito esencial que condiciona formalmente el despido, (Ibidem. Comentario a la Casación 1917-2003-Lima (El Peruano, 31 de mayo de 2007), pág. 234.) el cual limita la facultad sancionadora del empleador y que, en el presente caso, va a determinar si su vulneración conduce a un despido incausado o, viceversa, si su observancia va a conducir al despido fundado en causa justa”<sup>9</sup>.*

La vinculación de este criterio orientador del Tribunal Constitucional determina la necesidad de que este cuerpo Colegiado establezca si en el presente caso el período de un (1) año, cuatro (4) meses y ocho (8) días 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.

19. 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,

<sup>8</sup> Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR

“Artículo 31º.- El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulare, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia. (...)

Tanto en el caso contemplado en el presente artículo, como en el Artículo 32, debe observarse el principio de inmediatez.”

<sup>9</sup> Fundamento Sexto de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00543-2007-PA/TC.



## “Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

## “Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

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 despido<sup>10</sup>.

20. Asimismo, con relación al principio de inmediatez el Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC<sup>11</sup>, 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 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 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).

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

<sup>11</sup>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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

- 21. En el presente caso, en cuanto al proceso de cognición, se aprecia que desde el 30 de marzo de 2012, fecha en la cual la Dirección Ejecutiva de la Entidad toma conocimiento del Informe N° 002-2012-2-5568 emitido por el Órgano de Control Institucional, en donde se detallaba la presunta falta cometida por el impugnante, y el 22 de junio de 2012, fecha en la cual se emitió la Resolución Directoral N° 555-2012-MTC/21, por la cual se imputó al impugnante la comisión de la falta administrativa y se solicitó sus descargos, no excede el plazo razonable que tenía la Entidad para determinar el inicio o no de un procedimiento interno de investigación.
22. Sin embargo, en cuanto al proceso de volición, se observa que desde el 7 de agosto de 2012, fecha de presentación de los descargos del impugnante, hasta el 7 de agosto de 2013, fecha en la que se emitió la Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21 que le impone la sanción, transcurrió un (1) año, excediendo el plazo razonable que tenía la Entidad para imponer la sanción disciplinaria, siendo que no se realizó ninguna otra diligencia que involucrase al impugnante y que contribuyese a la investigación y valoración de los hechos en el procedimiento.

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

Timeline diagram showing key dates: 30.Mar.2012 (Entidad tomó conocimiento de la falta), 22.Jun.2012 (Se efectúa la imputación de cargos), 7.Ago.2012 (El impugnante presentó sus descargos), 7.Ago.2013 (Se impone la sanción con Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21).

- 23. Sobre el particular, si bien es cierto que como reconoce el Tribunal Constitucional “(...) el plazo razonable para ejercer la facultad sancionadora del empleador no está determinado por un determinado periodo de tiempo fijo (...)”12, también lo es que en este caso no se han presentado situaciones especiales ni se ha acreditado que la entidad empleadora haya realizado otras acciones que involucren al impugnante, destinadas a establecer certeramente la falta cometida en el tiempo comprendido entre la recepción de los descargos de éste y la emisión del acto sancionatorio, que pudieran justificar el excesivo período que llevó adoptar una decisión en el procedimiento disciplinario iniciado.
24. Con relación a las consecuencias de la aplicación del principio de inmediatez, el Tribunal Constitucional ha expresado lo siguiente:

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



## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

## "Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

*"En consecuencia, en el presente caso se encuentra acreditada la transgresión del principio de inmediatez, consagrado en el artículo 31º del Decreto Supremo 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"<sup>13</sup>.*

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 y conservar vigente e inalterado el vínculo laboral que mantenía con el impugnante; más aún cuando se tiene en cuenta que, de la revisión del expediente y sus recaudos, se aprecia que durante dicho período éste continuó en el ejercicio de sus funciones con normalidad.

25. En tal sentido, esta Sala considera que la transgresión del principio de inmediatez producido en el presente caso, determina que en la fecha de emisión del acto impugnado la entidad empleadora carecía de legitimidad para imponer sanción alguna por los hechos imputados, al haberse configurado el perdón y olvido de la falta presuntamente cometida por su inacción durante un (1) año, desde que el impugnante presentara sus descargos y la fecha en la cual se le impuso la sanción; por lo que no resulta pertinente pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación.
26. Por las consideraciones expuestas, esta Sala estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor WILFREDO ALBERTO BAZALAR ROMERO y, en consecuencia, REVOCAR la Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21, del 7 de agosto de 2013, emitida por la Dirección Ejecutiva del PROVIAS DESCENTRALIZADO; por aplicación del principio de inmediatez, en el extremo referido al impugnante.

**SEGUNDO.-** Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la sanción impuesta con la Resolución Directoral N° 756-2013-MTC/21, del 7 de agosto de 2013, que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor WILFREDO ALBERTO BAZALAR ROMERO.

<sup>13</sup>Fundamento Tercero de la Sentencia recaída en el Expediente N° 1799-2002-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución al señor WILFREDO ALBERTO BAZALAR ROMERO y a la Dirección Ejecutiva del PROVIAS DESCENTRALIZADO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente al PROVIAS DESCENTRALIZADO.

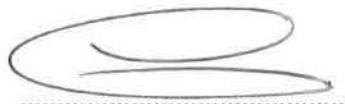
**QUINTO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

**SEXTO.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



.....  
**GUILLERMO JULIO  
MIRANDA HURTADO  
VOCAL**



.....  
**CARLOS GUILLERMO  
MORALES MORANTE  
PRESIDENTE**



.....  
**ROLANDO SALVATIERRA  
COMBINA  
VOCAL**

A3/CP7