



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

RESOLUCIÓN Nº 002045-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3715-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : VICTOR ELISBAN FIGUEROA URQUIZO
ENTIDAD : SEGURO SOCIAL DE SALUD
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN POR TRES (3) DÍAS SIN GOCE DE
 REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta Nº 117-SEC-DMyEC-GRATA-ESSALUD-2018, del 13 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Servicio de Especialidades Clínicas del Hospital III, y la Resolución de Unidad de Recursos Humanos Nº 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 4 de septiembre de 2018, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Tacna del Seguro Social de Salud, respectivamente; por vulnerar el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 18 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

- Mediante la Carta Nº 117-SEC-DMyEC-GRATA-ESSALUD-2018, del 13 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Servicio de Especialidades Clínicas del Hospital III de la Red Asistencial Tacna del Seguro Social de Salud, en adelante el ESSALUD, sustentado en el Informe Nº 6-ST-PAD-GRATA-ESSALUD-2018, elaborado por la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario de dicha red asistencial, se comunicó al señor VICTOR ELISBAN FIGUEROA URQUIZO, en adelante el impugnante, quien se desempeñaba como médico, sobre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario en su contra, por el hecho de no haber comunicado su descanso médico otorgado por cinco días, del 25 al 29 de septiembre de 2017, lo que generó problemas en la atención del servicio, recién remitiendo el respectivo certificado de incapacidad temporal para el trabajo – CITT el 6 de octubre de 2017.

Al respecto, se indicó que el impugnante incumplió lo previsto en el numeral 7.2.1 de la Directiva Nº 015-GG-ESSALUD-2011 “Normas para el Control del Absentismo Laboral por causa médica”, aprobada por Resolución de Gerencia General Nº 812-GG-ESSALUD-2011¹, vulnerando lo dispuesto en el literal c) del artículo 19º del

¹ Directiva Nº 015-GG-ESSALUD-2011 “Normas para el Control del Absentismo Laboral por causa médica”, aprobada por Resolución de Gerencia General Nº 812-GG-ESSALUD-2011



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

Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99².

2. El 2 de julio de 2018, el impugnante formuló sus descargos, señalando que no existe mérito para iniciar un procedimiento administrativo, indicando además lo siguiente:
 - (i) El procedimiento iniciado luego de 9 meses de ocurrido constituye un acto de represalia y hostigamiento laboral.
 - (ii) Es portador de varias enfermedades crónicas.
 - (iii) El envío del CITT el 6 de octubre de 2017 no fue por negligencia, sino por desconocimiento de la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011.
 - (iv) Informó a la Enfermera responsable programada para el día 25 de septiembre de 2017, el descanso médico que le había sido prescrito.

3. Mediante la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 4 de septiembre de 2018, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Tacna del ESSALUD, se resolvió sancionar al impugnante con la medida disciplinaria de suspensión por tres (3) días sin goce de remuneraciones, indicando, textualmente, lo siguiente:

“El servidor instruido ha sido oportunamente comunicado de la recepción del Informe Final del órgano instructor por parte de este Órgano Sancionador, siendo que no solicitó hacer uso de su derecho de presentar informe oral ni alcanzó por escrito descargo alguno”.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 17 de septiembre de 2018, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, solicitando que se declare fundado su recurso impugnativo y se revoque el acto impugnado, argumentando lo siguiente:

“7.2 DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

7.2.1 DE LOS TRABAJADORES QUE CUENTEN CON CITT/CDMP

7.2.1.1 Todo trabajador de la Institución que no acuda a laborar a su Centro de Labores por causas o motivos de salud, deberá de comunicar sobre este hecho a su Jefe Inmediato Superior y/o Oficina de Recursos Humanos o quién haga sus veces dentro de las 2 primeras horas de su horario de ingreso”.

- ² **Reglamento Interno de Trabajo del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99**

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

(...)

c) Acatar y cumplir los reglamentos, normas y directivas internas así como las órdenes que, por razones de trabajo, les sean impartidas por sus jefes y superiores”.



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

- (i) Ha presentado una declaración jurada de la Enfermera Responsable programada en el turno tarde del 25 de septiembre de 2017, quien corrobora que cumplió con informarle verbalmente sobre su descanso médico.
 - (ii) Los días 26 al 28 de septiembre de 2017 no estaba programado para trabajar, por lo que su CITT únicamente sirvió para el 29 de septiembre de 2017.
 - (iii) Se ha vulnerado el debido procedimiento administrativo al aplicarle normas distintas en su caso.
 - (iv) Su derecho de defensa fue lesionado por no adjuntar la documentación sobre los cargos imputados, generándose una demora en la atención sobre la evaluación de su responsabilidad.
 - (v) La sanción impuesta carece de debida motivación, no existiendo medios probatorios válidos.
 - (vi) Solo se le puede sancionar sobre la base de conductas que previamente han sido tipificadas como ilícitas.
5. Con el Oficio N° 756-URH-GRATA-ESSALUD-2018, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Tacna del ESSALUD remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante y los antecedentes que dieron origen a la resolución impugnada.
6. A través de los Oficios N°s 013254 y 013255-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal determinó que el recurso de apelación interpuesto por el impugnante 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 el 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

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023³, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del

³ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
“Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil

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

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;



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

Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁴, 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.

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. 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.
10. 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.

- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

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

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

⁴ Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

⁵ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de agosto de 2010.



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

Del régimen disciplinario aplicable y el procedimiento sancionador regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

11. 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 a la ciudadanía, promoviendo además el desarrollo de las personas que lo integran.
12. 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 Civil⁶, serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia.
13. 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 Transitoria⁷ 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.
14. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultaban 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

⁶ Ley 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. (...)”.

⁷ Reglamento 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 registrarán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.



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

aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90^o del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil⁸.

15. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057 - Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-SERVIR-PE⁹, se efectuó 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 4.1 que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728, 1057 y Ley N^o 30057.
16. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultaban 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^{os} 276, 728 y 1057.

⁸ **Reglamento General de la Ley N^o 30057, aprobado por el Decreto Supremo N^o 040-2014-PCM**
“Artículo 90^o.- Ámbito de Aplicación

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

- a) 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.
- b) Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
- c) Los directivos públicos;
- d) Los servidores civiles de carrera;
- e) Los servidores de actividades complementarias y
- f) 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”.

⁹ **Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-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^o 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)”.



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

17. 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, se estableció cuales debían ser las normas que resultaban aplicables 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, el procedimiento se regiría 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.

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/GPGSC¹⁰, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y

¹⁰ **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**

“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:



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

sustantivas, conforme a continuación se detalla:

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

18. En ese sentido, se debe concluir que a partir del 14 de septiembre de 2014 las entidades públicas con trabajadores sujetos bajo 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 sustantivas y procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.

19. En consecuencia, teniendo en cuenta que los hechos materia de imputación y el inicio del procedimiento administrativo disciplinario (Carta N° 117-SEC-DMYEC-GRATA-ESSALUD-2018) son posteriores al 14 de septiembre de 2014, y considerando que el impugnante al momento de la comisión de los hechos materia del presente procedimiento se encontraba bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, corresponde aplicar las disposiciones establecidas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General, al estar el presente caso inmerso en dicho régimen disciplinario.

Sobre el debido procedimiento administrativo

20. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.

21. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso « (...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que

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



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

el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.” (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)¹¹»

22. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139º. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso “(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”¹². En razón a ello, “dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo”¹³.
23. Dicho tribunal agrega, que: “El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”¹⁴.
24. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo General, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros¹⁵.
25. En esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, en adelante el TUO de la Ley Nº 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos

¹¹Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente Nº 3433-2013-PA/TC.

¹²Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente Nº 7289-2005-PA/TC

¹³Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente Nº 4644-2012-PA/TC.

¹⁴Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 3891-2011-PA/TC

¹⁵MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.



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

complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten¹⁶.

26. En el caso particular de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *“los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”*¹⁷. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *“los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado”*. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]¹⁸.

27. Entonces, podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden, de lo

¹⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

¹⁷ RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.

¹⁸ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.



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

contrario el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecería de validez.

28. Bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política. Este, proscribire que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *“que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa”*¹⁹.

29. En esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa²⁰.

Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover²¹.

30. Otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444. El primero prescribe que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado,

¹⁹Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente Nº 5514-2005-PA/TC

²⁰Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

²¹Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.



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

las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. El segundo, que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

31. Así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)²².

En esa medida, el principio de legalidad no sólo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.

32. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que: «*El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso*»²³.

33. Por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y

²²Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010-PA/TC

²³Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010-2002-AA/TC.



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

predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable²⁴.

34. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos²⁵.
35. Ahora, Morón Urbina²⁶ afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra»*. Pero además, dicho autor resalta que *“el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”*.
36. De esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos:
- (i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
 - (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
 - (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.
37. Igualmente, otro principio que rige la potestad sancionadora es el principio de culpabilidad, recogido en el numeral 10 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444; el cual, en palabras del Tribunal Constitucional: *“establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición*

²⁴Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 05487-2013-AA/TC.

²⁵Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 02050-2002-AA/TC.

²⁶MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: Advocatus, número 13, Lima, 2005, p. 8.



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

de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente”²⁷.

38. Este principio garantiza que una sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionar que el sujeto ha actuado de manera dolosa o negligente en la comisión del hecho infractor y no únicamente por la conducta o el efecto dañoso se ha producido²⁸.

Sobre el procedimiento disciplinario seguido al impugnante

39. En el presente caso se aprecia que al impugnante se le ha iniciado procedimiento administrativo disciplinario por haber infringido lo dispuesto en el numeral 7.2.1 de la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011, vulnerando lo dispuesto en el literal c) del artículo 19° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad.
40. De lo expuesto en el numeral anterior, esta Sala advierte que no se ha imputado al impugnante la comisión de ninguna falta que justifique la aplicación de la sanción de suspensión, por cuanto únicamente se ha hecho referencia al cumplimiento de obligaciones sin tipificar propiamente falta alguna.
41. Por consiguiente, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, este cuerpo Colegiado considera que debe declararse la nulidad de la Carta N° 117-SEC-DMyEC-GRATA-ESSALUD-2018 y la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, debiendo retrotraerse el procedimiento administrativo al momento de inicio del procedimiento, y el ESSALUD tener en cuenta los criterios señalados en la presente resolución.
42. Sin perjuicio de lo resuelto, este Tribunal considera pertinente señalar que en la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018 se indicó que el impugnante no presentó descargo alguno; no obstante, de acuerdo a lo señalado en el numeral 2 de la presente resolución, se advierte que el impugnante si presentó descargos el 2 de julio de 2018.
43. Al respecto, la debida motivación en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico constituye, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° del TUO²⁹, un requisito de validez del acto administrativo que se sustenta en la

²⁷Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp. 1873-2009-PA/TC.

²⁸MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p.447.

²⁹**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)



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

necesidad de *“permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública”*³⁰.

44. El incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la carencia absoluta de motivación y la existencia de una motivación insuficiente o parcial. En el segundo caso, en la medida en que se trata de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14º del TUO³¹. En el primero, al no encontrarse incluido en dicho supuesto, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10º de la misma Ley³².

Corresponde, entonces, determinar en cuál de las categorías reseñadas se encuadra la motivación que sustenta el acto administrativo impugnado.

45. Sobre el particular, es necesario considerar que la exigencia de motivación de las resoluciones administrativas ha sido materia de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, que ha precisado su finalidad esencial del siguiente modo:

*“La motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación”*³³.

46. En este sentido, en la Resolución de Unidad de Recursos Humanos Nº 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, a través de la cual se sancionó al impugnante, no se advierte

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)”.

³⁰MORÓN Urbina, Juan: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava Edición. Lima, Gaceta Jurídica, 2009, p. 157.

³¹**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 14º.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes: (...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial (...)”.

³²**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)”.

³³Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente Nº 4289-2004-AA/TC, Fundamento Noveno



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

que la Entidad se haya pronunciado sobre el descargo que presentó, incluso negó que lo haya realizado.

47. Por lo tanto, esta Sala considera que la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, no se encuentra debidamente motivada, lo que se agrega a la anterior observación formulada, a efectos de exhortar al ESSALUD a enmendar en posteriores actos administrativos esta omisión en el ejercicio de su potestad sancionadora, expresando las razones de hecho y derecho por las cuales desestima los argumentos expresados por el impugnante en sus descargos, a fin de garantizar el debido procedimiento.
48. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta N° 117-SEC-DMyc-GRATA-ESSALUD-2018, del 13 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Servicio de Especialidades Clínicas del Hospital III, y la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 006-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 4 de septiembre de 2018, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Tacna del SEGURO SOCIAL DE SALUD, respectivamente; por vulnerar el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Informe N° 6-ST-PAD-GRATA-ESSALUD-2018, debiendo la Red Asistencial Tacna del SEGURO SOCIAL DE SALUD, tener en consideración al momento de calificar la conducta del señor VICTOR ELISBAN FIGUEROA URQUIZO, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor VICTOR ELISBAN FIGUEROA URQUIZO y a la Red Asistencial Tacna del SEGURO SOCIAL DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la Red Asistencial Tacna del SEGURO SOCIAL DE SALUD, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO.



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”

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



SANDRO ALBERTO
NÚÑEZ PAZ
VOCAL



LUGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE
GÓMEZ CASTRO
VOCAL

L8/P2