



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 002054-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3921-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ARLENE NANCY VARGAS ROMERO
ENTIDAD : SEGUROS SOCIAL DE SALUD
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 728
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN POR DOS (2) DÍAS SIN GOCE DE
 REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Carta Nº 392-GRATA-ESSALUD-2018, del 14 de marzo de 2018, y la Resolución de Unidad de Recursos Humanos Nº 005-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 22 de agosto de 2018, emitidas por la Gerencia y la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Red Asistencial Tacna del Seguro Social de Salud, respectivamente; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 18 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Carta Nº 392-GRATA-ESSALUD-2018, del 14 de marzo de 2018, y en mérito a lo expuesto en el Informe de Precalificación Nº 017-ST-PAD-GRATA-ESSALUD-2018, del 7 de marzo de 2018, la Gerencia de la Red Asistencial Tacna del Seguro Social de Salud, en adelante la Entidad, instauró procedimiento administrativo disciplinario a la señora ARLENE NANCY VARGAS ROMERO, pues en su calidad de encargada del Área de Contabilidad de la Unidad de Finanzas y miembro del Equipo de Apoyo a la Comisión de Inventario Físico de Existencias en el Almacén Central y Farmacias y Depósitos de la Entidad, al no cumplir con elaborar de forma oportuna el Anexo 3 “Conciliación de Saldos Inexistencias”, conforme a lo señalado en la Carta Nº 154-UF-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 6 de marzo de 2018 emitida por la Jefatura de la Unidad de Finanzas de la Entidad. Al respecto, en la citada Carta se señaló, entre otros puntos, lo siguiente:

- (i) Mediante Carta Circular Nº 053-GCGF-ESSALUD-2017, del 1 de diciembre de 2017, la Gerencia Central de Gestión Financiera de la Sede Central de ESSALUD puso en conocimiento de la Red Asistencial Tacna la Resolución Nº 591-GCGF-ESSALUD-2017, mediante el cual se dispuso la realización del Inventario Físico de Existencias en los Almacenes Centrales los días 26, 27 y 28 de diciembre de 2017 y en las Farmacias y Depósitos el día 23 de diciembre de 2017.
- (ii) Al respecto, el numeral 7 de la Carta Circular Nº 53-GCGF-ESSALUD-2017, precisa que el Comité de Inventario deberá remitir la “Conciliación de Saldos



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

de Existencias” – Anexo 3, hasta el 4 de enero de 2018.

- (iii) Con Carta Múltiple N° 01-GC-GCGF-ESSALUD-2017 del 25 de enero de 2018, la Gerencia Central de Gestión Financiera de la Sede Central comunicó a la Gerencia de la Red Asistencial Almenara, entre otros, sobre el incumplimiento del envío del Anexo N° 03 “*Conciliación de Saldos de Existencias*”, la misma que no fue remitida sino hasta la fecha de elaboración del informe de precalificación, pese a los reiterados requerimientos por parte de la Sub Gerencia de Procesos Contables y la Gerencia de Contabilidad.
- (iv) Sobre el particular, la impugnante, como apoyo a la Comisión de Inventario, se encontraba directamente obligada a la remisión del Anexo 3 de forma oportuna, la cual no ocurrió en el presente caso, pese a los correos electrónicos remitidos.

En mérito a ello, se le imputó la presunta comisión de la falta de carácter disciplinario tipificada en los literales b) y d) del artículo 85° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil¹. De igual forma, habría incumplido el literal c) del artículo 19° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad², aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99, así como los Cronogramas de Actividades para la Toma de Inventario Físico Anual de Existencias, aprobados mediante Resolución de Gerencia Central de Gestión Financiera N° 591-GCGF-ESSALUD-2017, que establecen que las Actas y Reportes resultantes del Inventario del Almacén Central, debían ser remitidos a la Gerencia de Contabilidad como plazo máximo hasta el 4 de enero de 2018.

- 2. Con escrito presentado el 22 de marzo de 2018, la impugnante realizó sus descargos, esencialmente, bajo los siguientes argumentos:
 - (i) No existe norma administrativa que señale de forma expresa que la impugnante estaba obligada a remitir el Anexo 3 “*Conciliación de Saldos de Existencias*”, ya

¹ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Artículo 85°. Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

- b) La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores.
(...)
- d) La negligencia en el desempeño de las funciones.
(...)”

² Reglamento Interno de Trabajo de ESSALUD, aprobado con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99

“Artículo 19°- 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.
(...)”.



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”

- que los directamente obligados a remitir dicho anexo eran los miembros que conforman la Comisión de Inventario, según Directiva N° 009-GG-ESSALUD-2002.
- (ii) El responsable de remitir el Anexo 3 recaería en su jefe inmediato, así como las demás personas que conformaron las Comisiones de Inventario.
 - (iii) Jamás ha sido requerida de forma reiterada por la Entidad, no existiendo ningún requerimiento hecho a su persona.
 - (iv) Se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, pretendiéndosele sancionar en base a imputaciones genéricas, vagas e imprecisas.
 - (v) La presentación y remisión del Anexo 3 no está delimitada como una obligación por los instrumentos de gestión de la Entidad, tales como el MOF y ROF.
3. Mediante Carta N° 455-URH-AO-GRATA-ESSALUD-2018, del 25 de junio de 2018, se remitió a la impugnante la Carta N° 920-GRATA-ESSALUD-2018, la cual contiene el Informe de Órgano Instructor que recomendó la imposición de la sanción de suspensión por cinco (5) días a la apelante.
4. El 28 de junio de 2018, la impugnante presentó descargos adicionales, bajo los mismos fundamentos expuestos en su escrito del 22 de marzo de 2018.
5. Con Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 005-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 22 de agosto de 2018³, y en mérito a los fundamentos expuestos en la Carta N° 920-GRATA-ESSALUD-2018, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad resolvió imponer a la impugnante la sanción de suspensión por dos (2) días sin goce de remuneraciones, al haberse corroborado la comisión de las faltas de carácter disciplinaria tipificadas en los literales b) y d) del artículo 85° de la referida Ley, por haberse vulnerado el literal c) del artículo 19° del Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad y los Cronogramas de Actividades para la Toma de Inventario Físico Anual de Existencias, aprobados mediante Resolución de Gerencia Central de Gestión Financiera N° 591-GCGF-ESSALUD-2017.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. No conforme con la sanción impuesta, el 11 de septiembre de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 005-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, del 22 de agosto de 2018, solicitando se declare su nulidad, bajo los siguientes argumentos:
- (i) En ningún momento se le requirió el cumplimiento de la remisión del Anexo

³ Notificada al impugnante el 24 de agosto de 2018.



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

3 “Conciliación de Saldos de Existencia”.

- (ii) Los hechos imputados no son de su exclusiva responsabilidad, siendo el Jefe de la Comisión de Inventario el responsable de organizar, ejecutar y supervisar la toma de inventarios.
 - (iii) No siendo miembro de la Comisión de Inventario, su función únicamente era de apoyo, no estando obligada a elaborar dicho anexo 3.
 - (iv) Los directamente obligados a remitir dicho anexo eran los miembros que conforman la Comisión de Inventario, según Directiva N° 009-GG-ESSALUD-2002.
 - (v) Se ha vulnerado del debido procedimiento, así como los principios de legalidad y tipicidad al imputársele cláusulas generales e indeterminadas.
7. Mediante Carta N° 772-URH-GRATA-ESSALUD-2018, del 19 de septiembre de 2018, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
8. Con Oficios N°s 013984 y 013985-2018-SERVIR/TSC, el Tribunal informó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

9. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁴, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del

⁴ **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.

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



“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 2013⁵, 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.

10. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁶, 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.
11. Sin embargo, cabe precisar que en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal únicamente es competente para conocer los recursos de apelación que correspondan a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁷, y el artículo 95° de su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁸; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario

⁵ **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”.

⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

⁷ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90°.- La suspensión y la destitución

La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga su veces. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil.

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil”.

⁸ **Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

“Artículo 95°.- Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en segunda instancia

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley.

La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa”.



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”

Oficial “El Peruano”⁹, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio del 2016¹⁰.

12. 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.
13. 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 y el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

14. 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.

⁹ Dicha publicación se efectuó el 1 de julio de 2016.

¹⁰ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
“Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- b) Aprobar la política general de la institución;
- c) Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- d) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- e) Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
- f) Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- g) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- h) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- i) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- j) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
- k) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”



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

15. 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 Civil¹¹, serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia.
16. 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 Transitoria¹² 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.
17. 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 Civil¹³ y el Título VI del Libro I de su Reglamento General¹⁴, entre los que se encontraban comprendidos aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276,

¹¹ 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 17º y 18º de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)”.

¹² 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 regirán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.

¹³ La Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Título V: Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, comprende los siguientes capítulos:

Capítulo I: Faltas

Capítulo II: Régimen de sanciones y procedimiento Sancionador”.

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

“Título VI: Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, comprende los siguientes capítulos:

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: Faltas Disciplinarias

Capítulo III: Sanciones

Capítulo IV: Procedimiento Administrativo Disciplinario

Capítulo V: Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido”.



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”

728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil¹⁵.

18. En concordancia con lo señalado en los numerales precedentes, 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, 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 4.1¹⁶ 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.
19. 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 Nos 276, 728 y 1057.
20. 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-

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:

- 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”.

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**

“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. (...)”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



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”

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/GPGSC¹⁷, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

¹⁷ 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 lo 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:

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



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

- (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 prescripción¹⁸.
- (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.
21. 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.
22. En el presente caso, de la documentación que obra en el expediente administrativo se aprecia que la conducta que se le imputa a la impugnante está referida a la presunta negligencia en el ejercicio de sus funciones, así como reiterado incumplimiento a las órdenes de sus superiores al no haber remitido de forma oportuna el Anexo 3 conforme al numeral 7 de la Carta Circular N° 53-GCGF-ESSALUD-2017, el cual tenía que ser remitido con fecha máxima al 4 de enero de 2018. Por tanto, al impugnante le son aplicables las normas sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento, así como sus normas procedimentales al haberse iniciado el procedimiento administrativo disciplinario con posterioridad al 14 de septiembre de 2014.

De las autoridades competentes del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil

23. De acuerdo con las disposiciones del Título V de la Ley del Servicio Civil, así como las previstas en el Título VI de su Reglamento General, se tiene que el procedimiento

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

¹⁸**Precedente administrativo de observancia obligatoria de las normas que regulan la prescripción de la potestad disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de noviembre de 2016**

“(…) 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 una naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley, debe ser considerada como una regla sustantiva (…)



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

administrativo disciplinario cuenta con una fase preliminar a cargo de la Secretaría Técnica¹⁹, quien tiene la función de efectuar la precalificación de las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria y asistir a las autoridades instructoras y sancionadoras del mismo.

24. Asimismo, de acuerdo con la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, dicha Secretaría tiene el deber de emitir un informe de la precalificación efectuada, en el cual se sustente lo siguiente:
- (i) Procedencia o apertura del inicio del procedimiento;
 - (ii) Identificación de la posible sanción a aplicarse; y,
 - (iii) Identificación del órgano instructor competente.
25. Culminado lo anterior, la Secretaría Técnica remite el informe de precalificación al órgano instructor identificado, quien en caso esté de acuerdo con dicho informe, procederá a dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, dándose comienzo así a la fase instructora, a través de la cual se efectúa la imputación formal de cargos y se concede el plazo de ley para la presentación de los descargos por parte del servidor y/o ex servidor investigado.
26. Asimismo, el literal a) del artículo 106° y el artículo 107° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, concordante con el numeral 15.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, ha establecido que la fase instructora del procedimiento administrativo disciplinario se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria, iniciándose con la notificación al servidor civil del documento que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, el cual contiene los cargos que se le imputan y los documentos en que se sustenta, entre otros.
27. La fase instructora culmina con la emisión y notificación del informe por parte del órgano instructor, quien debe puntualizar entre otros aspectos los siguientes: (i) Pronunciamiento sobre la existencia o no de la falta imputada; y, (ii) Recomendación al órgano sancionador sobre la sanción a ser impuesta, en caso corresponda.

¹⁹ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

“Artículo 92°.- Autoridades

(...)”

Las autoridades del procedimiento cuentan con el apoyo de un secretario técnico, que es de preferencia abogado y designado mediante resolución del titular de la entidad. El secretario técnico puede ser un servidor civil de la entidad que se desempeña como tal, en adición a sus funciones. (...)”.



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

28. A continuación de lo anterior, se tiene la fase sancionadora, la cual comienza con la recepción del informe referido en el numeral anterior por parte del órgano sancionador, quien deberá comunicarlo al servidor civil a efectos de que pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, el cual una vez atendido el órgano sancionador será el encargado de determinar la imposición de la sanción o, en su defecto, declarar no ha lugar la misma, disponiendo el archivo del procedimiento.
29. Ahora bien, en cuanto a la actuación de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario en primera instancia, se tiene que el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley Nº 30057 ha establecido claramente la competencia de aquéllas para conducir tal procedimiento, así como para sancionar, de acuerdo a lo siguiente:
- (i) En el caso de la sanción de **amonestación escrita**, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
 - (ii) En el caso de la sanción de **suspensión**, el jefe inmediato es el órgano instructor y el Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.
 - (iii) En el caso de la sanción de **destitución**, el Jefe de Recursos Humanos es el órgano instructor, y el Titular de la Entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

Lo señalado en la norma citada, se puede apreciar de manera ilustrativa en el siguiente cuadro:

TIPO DE SANCIÓN	ÓRGANO INSTRUCTOR	ÓRGANO SANCIONADOR	OFICIALIZACIÓN DE LA SANCIÓN
Amonestación escrita	Jefe inmediato del servidor investigado	Jefe inmediato del servidor investigado	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces
Suspensión	Jefe inmediato de servidor investigado	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces
Destitución	Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces	Titular de la Entidad	Titular de la Entidad

[Handwritten marks]

30. Cabe precisar que en el Informe Técnico Nº 512-2016-SERVIR/GPGSC, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR, se ha señalado que *“para efectos de la determinación de las autoridades, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



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

instrumentos de gestión de cada entidad”. Del mismo modo, en dicho informe se precisó que “se entenderá como instrumentos de gestión al Reglamento de Organización y Funciones - ROF, el Manual Operativo, y aquellos en los que se definan las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”.

31. En ese sentido, para efectos de determinar las autoridades administrativas que ejercerían la función de órgano instructor y sancionador en el procedimiento administrativo disciplinario, según lo señalado en el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, las entidades deben tener en cuenta la línea jerárquica establecida en sus instrumentos de gestión y su estructura organizativa.
32. Por su parte, en cuanto a la competencia de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario, resulta necesario precisar que de acuerdo al artículo 3º del TUO de la Ley N° 27444, para que un acto administrativo sea válido, debe cumplir con ciertos requisitos, siendo uno de ellos el haber sido “emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado”; es decir, haber sido emitido por el órgano competente establecido por el ordenamiento jurídico.
33. Al respecto, de la revisión de la documentación que obra en el expediente administrativo, se aprecia que en el procedimiento administrativo disciplinario seguido a la impugnante para el caso de la sanción de suspensión que se le impuso, la facultad para ejercer las funciones de órgano instructor correspondía al Jefe Inmediato, y la facultad para ejercer las funciones de órgano sancionador recaía sobre el Jefe de Recursos Humanos de la Entidad o el que haga sus veces, tal como se encuentra señalado en el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.
34. En el caso materia de análisis, se aprecia que con Carta N° 392-GRATA-ESSALUD-2018 del 14 de marzo de 2018, por la cual se le instauró procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, fue emitida sin advertir las disposiciones glosadas en los numerales anteriores.
35. En efecto, tomando en cuenta que al impugnante – en su calidad de encargada del Área de Contabilidad de la Unidad de Finanzas y miembro del Equipo de Apoyo a la Comisión de Inventario Físico de Existencias en el Almacén Central y Farmacias y Depósitos de la Entidad – se le impuso la sanción suspensión, la Gerencia de la Red Asistencial Tacna del Seguro Social de Salud carecía de competencia para determinar



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

el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, toda vez que dicha actuación correspondía al órgano instructor, que en el presente caso, recaía en su Jefe Inmediato, el cual conforme el Manual de Organización y Funciones - MOF de la Red Asistencial Tacna de la Entidad²⁰ recaería en el Jefe de la Unidad de Finanzas de la Red Asistencial Tacna de la Entidad.

- 36. En el presente caso, se verifica que la impugnante depende jerárquicamente de la Jefatura de la Unidad de Finanzas, órgano que a su vez mantiene relación jerárquica con la Oficina de Administración de la Red Asistencial Tacna de la Entidad, así resultaba competente para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario seguido contra la impugnante la Jefatura de la Unidad de Finanzas y no la Gerencia de la Red Asistencial Tacna, por tener dicho órgano la condición de Jefe Inmediato.
- 37. Cabe señalar que, se advierte que la Gerencia de la Red Asistencial Tacna habría ejercido competencia para instaurar procedimiento administrativo disciplinario contra el impugnante, por considerar que se presentó la figura del “concurso de infractores” en este caso, conforme lo expuesto en el numeral 3 del literal IV del Informe de Precalificación N° 017-ST-PAD-GRATA-ESSALUD-2018, del 7 de marzo de 2018, emitido por la Secretaría Técnica de Red Asistencial Tacna de la Entidad²¹. Sobre el particular, conviene reiterar lo establecido por este Tribunal en su jurisprudencia, como lo señalado en la Resolución N° 001597-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala, 27 de agosto de 2018, respecto a que:

“(…), la aplicación de la figura del concurso de infractores no está supeditada a la simple existencia de un suceso fáctico del cual se presume la participación de varias personas (servidores y/o funcionarios); sino, principalmente, lo que definiría a dicha figura es que una pluralidad de agentes, de forma conjunta, han participado -en un mismo espacio o tiempo- de un único hecho y, como tal, este resulte siendo imputable

²⁰ Aprobado por Resolución de Gerencia N° 121-GRATA-ESSALUD-2014, del 21 de febrero de 2014.

²¹ El numeral 3 del literal IV del Informe de Precalificación N° 017-ST-PAD-GRATA-ESSALUD-2018 señala lo siguiente:

“3. De acuerdo a la Resolución de Gerencia General N° 1193-GG-ESSALUD-2015, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, la competencia para instruir, imponer y oficializar la sanción, en el presente caso se desarrollará según el siguiente detalle:

Supuesto de Aplicación	Órgano Instructor	Órgano Sancionador	Órgano que oficializa la sanción
En caso que la falta sea susceptible de sanción de suspensión sin goce de remuneraciones	Jefe inmediato superior de mayor jerarquía de los presuntos infractores Gerente de Red	Jefe de la Unidad de Recursos Humanos	Jefe de la Unidad de Recursos Humanos

(...)”.



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

a todos ellos como falta disciplinaria; determinándose con ello que -por excepción- las autoridades competentes que participarían en el procedimiento administrativo sean definidas según las reglas del numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC”.

38. En tal sentido, en el presente caso no nos encontramos frente a un concurso de infractores, debido a que los hechos los habría desarrollado cada presunto infractor en un tiempo específico diferente y en ejercicio de funciones distintas; por tanto, esta Sala considera que las autoridades competentes -para el caso del impugnante- debieron ser determinadas de forma independiente, siguiendo las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.
39. Ahora bien, es importante indicar que en caso alguna de las autoridades referidas en el cuadro anterior se encontrasen impedidas de participar, la Entidad debe tener en consideración lo previsto en el numeral 9.1 del punto 9 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, siguiendo para tal fin del procedimiento regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, en adelante el TUO de la Ley N° 27444, respecto a la figura de la abstención, teniendo en consideración los criterios establecidos en los artículos 97° y 99° del citado TUO, respecto a la figura de la abstención.
40. Por lo expuesto, esta Sala considera que en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y, consecuentemente, el debido procedimiento administrativo, siendo que se ha inobservado el ordenamiento jurídico vigente y el procedimiento regular previsto en la Ley N° 30057 y su Reglamento General al momento de iniciar procedimiento administrativo disciplinario, incurriendo la Carta N° 392-GRATA-ESSALUD-2018, en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444²².
41. Al margen de las consideraciones expuestas, esta Sala recomienda a la Entidad adecuar sus normas internas a las disposiciones sobre régimen disciplinario establecidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, con la finalidad de evitar incongruencias normativas que pudieran repercutir en la validez de los actos emitidos en el ejercicio de su facultad disciplinaria.

²² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
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.

(...)”.

Sobre el debido procedimiento, el derecho a la defensa y el principio de tipicidad

42. El numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios *"(...) no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)"*²³.
43. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que *"(...) en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición (...) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, "judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (...)"*²⁴.
44. Por su parte, el 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, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento²⁵, por el cual los administrados

²³Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente Nº 02678-2004-AA.

²⁴Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente Nº 2659-2003-AA/TC.

²⁵**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

TÍTULO PRELIMINAR**TÍTULO I****Del régimen jurídico de los actos administrativos****CAPÍTULO I****De los actos administrativos****"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;



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

tienen derecho 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.

45. Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(...) el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)”*²⁶; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual *“(...) se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés”*²⁷.
46. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *“(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra” [Exp. Nº 0649-2002-AA/TC FJ 4]*²⁸.
47. Agrega el referido Tribunal que: *“queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que 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 defensa”*²⁹.

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”.

²⁶Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente Nº 8605-2005-AA/TC.

²⁷Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 8605-2005-AA/TC.

²⁸Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente Nº 2659-2003-AA/TC.

²⁹Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.



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

48. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444³⁰, señalan que sólo 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; y que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.
49. Por lo que las entidades sólo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable³¹.
50. Asimismo, respecto al principio de legalidad y tipicidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad*

³⁰Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS

“Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo 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, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...)

4. Tipicidad.- 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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras”.

³¹VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo, La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009.Pág.403.



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

lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”³².

51. En consecuencia, por el principio de tipicidad, el cual constituye un límite a la potestad sancionadora, se debe precisar cuál es la conducta que se considera como falta administrativa, disciplinaria o penal. En ese sentido, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido. Asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
52. En ese orden de ideas, resulta necesario agregar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC³³, estableció lo siguiente

“6. En el presente caso, la resolución impugnada que establece la máxima sanción posible en vía administrativa, es decir, la destitución de los recurrentes, tiene como respaldo legal el artículo 28º, incisos a) y d) del Decreto Legislativo N.º 276, que establece que: “(...) son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo: a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento; y d) La negligencia en el desempeño de las funciones”.

“7. Este Tribunal considera que las dos disposiciones invocadas en la resolución que establece la destitución de sus puestos de trabajo de los recurrentes, son cláusulas de remisión que requieren, de parte de la administración municipal, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, debido al grado de indeterminación e imprecisión de las mismas; consecuentemente, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones genéricas es inconstitucional, por vulnerar el principio consagrado en el artículo 2,º inciso 24, literal d), de la Constitución, conforme a los criterios desarrollados en los fundamentos precedentes” (negrita nuestra)³⁴.

53. La lectura de la cita permite apreciar que el Tribunal Constitucional ha interpretado que en los casos que las entidades empleadoras estatales apliquen sanciones disciplinarias a sus trabajadores por la vulneración de los incisos a) y/o d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, dada la generalidad de dichas infracciones

³²Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.

³³Fundamentos 6 y 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp.2192-2004-AA/TC.

³⁴Criterio reiterado en las sentencias emitidas en los Expedientes N°s 3567-2005-AA/TC y 3994-2005-PA/TC.



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

administrativas, el principio de tipicidad se verá satisfecho o cumplido únicamente si existe una expresa remisión a otra norma que especifique el incumplimiento. A criterio de este Tribunal, lo antes expuesto se hace extensible a las faltas de carácter disciplinario previstas en los literales a) y d) del artículo 85º de la Ley del Servicio Civil, por contener infracciones administrativas genéricas.

54. En otros términos, para la aplicación de sanción por la falta prevista en el literal d) del artículo 85º de la Ley N° 30057, las entidades deberán especificar qué normas se vulneraron con la actuación negligente de sus trabajadores. Esto, obviamente, guarda congruencia con el deber de motivación que se impone a toda autoridad administrativa, pues la debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo³⁵ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública³⁶; por lo que no son admisibles como tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto, tal como se desprende del numeral 4 del artículo 3º y del numeral 6.3 del artículo 6º del TUO de la Ley N° 27444.
55. Acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional³⁷ señala, en términos exactos, lo siguiente:

“Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos

³⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

³⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. (...)”.

³⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC. Fundamento Noveno.



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

administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”.

56. De modo que, de lo expuesto hasta aquí, puede inferirse que la imposición de sanciones a los administrados no puede sustentarse únicamente en la exposición de fórmulas genéricas o dispositivos legales que tipifiquen faltas pero no contengan una precisa y clara definición de la conducta que constituye falta, como ocurre con el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, ya que en dicho literal únicamente se señala que constituye falta administrativa: *la negligencia en el desempeño de las funciones.*
57. En el presente caso, de lo expuesto en el numeral 1 de la presente resolución, se aprecia que la Entidad le inició procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por la comisión de la falta tipificada en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, entre otra, sin que se precise las funciones que habría desempeñado negligentemente.
58. Si bien es cierto que también se le imputó al impugnante en el inicio de procedimiento administrativo disciplinario el incumplimiento al Reglamento Interno de Trabajo de la Entidad³⁸ y los Cronogramas de Actividades para la Toma de Inventario Físico Anual de Existencias, cabe precisar que para satisfacer el principio de tipicidad, la Entidad debe de tener en cuenta cuáles eran las funciones, deberes y obligaciones contenidas en sus documentos de gestión pertinentes (MOF, ROF, resoluciones de encargatura, entre otros) dirigidas a la impugnante, cuando ocupaba el puesto de encargada del Área de Contabilidad de la Unidad de Finanzas y miembro

³⁸ El cual únicamente hace referencia a obligaciones genéricas tales como catar y cumplir los reglamentos, normas y directivas internas.



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

del Equipo de Apoyo a la Comisión de Inventario Físico de Existencias en el Almacén Central y Farmacias y Depósitos de la Entidad.

59. En ese sentido, se aprecia que en el procedimiento administrativo disciplinario iniciado al impugnante se vulneró el principio de tipicidad y el derecho de defensa, toda vez que no se le permitió conocer en forma concreta las funciones y/o normas incumplidas cuando se desempeñó en el puesto antes referido.
60. Por lo tanto, al haberle iniciado la Entidad al impugnante indicándole únicamente que incurrió en la falta tipificada en el literal d) del artículo 85º de la Ley Nº 30057, sin que le diera a conocer qué funciones en concreto desempeñó negligentemente; infringió el debido procedimiento, específicamente, el principio de tipicidad y el derecho de defensa de la impugnante.
61. Esta situación, a criterio de esta Sala, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, por lo que el acto administrativo contenido en la Carta Nº 392-GRATA-ESSALUD-2018, se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444³⁹, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del artículo IV del Título Preliminar del mencionado Texto Único Ordenado⁴⁰.

³⁹ **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:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”.

⁴⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

TÍTULO PRELIMINAR

TÍTULO I

Del régimen jurídico de los actos administrativos

CAPÍTULO I

De los actos administrativos

“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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)”



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”

62. Asimismo, la declaración de nulidad también debe de alcanzar a la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 005-URH-OA-GRATA-ESSALUD-2018, en aplicación del numeral 13.1 del artículo 13° del TUO de la Ley N° 27444⁴¹.
63. En consecuencia, las referidas resoluciones deben ser declaradas nulas por este Tribunal a fin de cumplir con imputar al impugnante, previamente a la sanción, y de forma clara, los hechos por los que se le inicia procedimiento administrativo disciplinarios, las obligaciones y/o funciones incumplidas, y las presuntas faltas incurridas, de modo tal que pueda hacer ejercicio adecuado de su derecho de defensa.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Carta N° 392-GRATA-ESSALUD-2018, del 14 de marzo de 2018, y la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 005-URH-OA-GRATA-ESSALUD-201, del 22 de agosto de 2018, emitidas por la Gerencia y la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Red Asistencial Tacna del SEGURO SOCIAL DE SALUD, respectivamente.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica de la Red Asistencial Tacna del SEGURO SOCIAL DE SALUD, debiendo tener en consideración al momento de calificar la conducta de la señora ARLENE NANCY VARGAS ROMERO, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora ARLENE NANCY VARGAS ROMERO 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 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁴¹Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 13°.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. (...)”.



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



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE
GÓMEZ CASTRO
VOCAL

L3/P6

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.