



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

RESOLUCIÓN Nº 00197 -2013-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 21082-2011-SERVIR-TSC
IMPUGNANTE : MARTHA ALEJANDRINA CORDOVA VELASQUEZ
ENTIDAD : HOSPITAL VICTOR LARCO HERRERA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSION DE TRES (3) DÍAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Administrativa Nº 398-OP-2011-HVLH, del 04 de noviembre de 2011, emitida por la Dirección de Personal del Hospital Víctor Larco Herrera, por vulneración al debido procedimiento administrativo.*

Lima, 20 de marzo de 2013

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Administrativa Nº 398-OP-2011-HVLH¹, del 04 de noviembre de 2011, la Dirección de Personal del Hospital Víctor Larco Herrera resolvió sancionar a la señora MARTHA ALEJANDRINA CORDOVA VELASQUEZ, en adelante la impugnante, con tres (3) días de suspensión sin goce de remuneraciones por haber agredido física y verbalmente a otra compañera de trabajo, lo que supondría el incumplimiento de lo previsto en el inciso e) del artículo 21º e inciso c) del artículo 28º del Decreto Legislativo Nº 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público², en adelante Ley de Bases.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Al no encontrarse conforme con la Resolución Administrativa Nº 398-OP-2011-HVLH, el 05 de diciembre de 2011 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la citada resolución, solicitando se declare la nulidad del acto administrativo, sobre la base de los siguientes argumentos:

¹Notificada el 14 de noviembre de 2011.

² **Decreto Legislativo Nº 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“Artículo 21º.- Son Obligaciones de los servidores: (...)

d) Conocer exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para su mejor desempeño; (...)”

“Artículo 28º.- Son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo: (...)

d) La negligencia en el desempeño de las funciones; (...)”



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

- (i) La resolución impugnada vulnera el principio del debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
 - (ii) Actuó en defensa propia al ser agredida por otra trabajadora de la entidad.
 - (iii) La sanción impuesta no se encuentra sustentada en pruebas, asimismo es injusta y desproporcionada.
3. Mediante Oficios N^{os} 1179-DG-2011-217-OP-HVLH/MINSA y 006-2012-DG-019-OP-HVLH/MINSA la Dirección General del Hospital Víctor Larco Herrera remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y los antecedentes que dieron origen al acto impugnado, respectivamente.

ANÁLISISDe la competencia del Tribunal del Servicio Civil

4. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023³, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N^o 29951⁴, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo; siendo la última

³Decreto Legislativo N^o 1023- Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

"Artículo 17^o.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

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

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

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

⁴ Ley N^o 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^o 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos".



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

instancia administrativa.

5. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.
6. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las cuatro (4) materias antes indicadas, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
7. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por la impugnante:
 - (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
 - (ii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17° del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM.
 - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.
8. Considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario aplicable

9. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que, al tener la impugnante la condición de personal bajo el régimen regulado por la Ley de Bases, son aplicables al presente caso, además de las disposiciones de dicho Decreto Legislativo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones de la entidad, así como cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

De la observancia del debido procedimiento administrativo

10. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, en adelante LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: exponer argumentos, exponer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁶.
11. En el caso 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”⁷.
12. Sobre el particular, se advierte que mediante Resolución Administrativa N° 398-OP-2011-HVLH, del 04 de noviembre de 2011, la Dirección de Personal del Hospital Víctor Larco Herrera decide sancionar a la impugnante con suspensión de tres (3) días sin goce de remuneraciones, sin haberle imputado previamente las faltas en que habría incurrido y otorgado un plazo razonable para que pueda ejercer su defensa.
13. En tal sentido, se debe determinar si el debido procedimiento se ve afectado cuando una entidad empleadora estatal aplica una sanción disciplinaria al personal a su servicio, sin permitirle ejercer previamente su derecho de defensa.
14. Al respecto, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que

⁶ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“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 todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)”

⁷ Rubio Correa, Marcial (2006) *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 230º de la LPAG⁸, establece cuáles son los principios de la

⁸ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo 230º.- 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.

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

b) El perjuicio económico causado;

c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;

d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;

e) El beneficio ilegalmente obtenido; y

f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

4. Tipicidad.- Sólo 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 permita tipificar por vía reglamentaria.

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.

b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.

c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

potestad sancionadora administrativa.

15. Respecto al derecho de defensa, es importante precisar que 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 y, que 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...*”⁹; 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*”¹⁰.
16. Del mismo modo, el referido colegiado 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. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]¹¹”.
17. Es en virtud a ello que, en los fundamentos 21, 22, 23 y 24 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, este Tribunal estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

“21. *Al respecto, si bien el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento, no disponen -en los términos regulados en el Capítulo XIII de la segunda norma mencionada- que de forma previa a la imposición de una sanción de amonestación o de suspensión debe realizarse un procedimiento administrativo disciplinario; ello no implica que los administrados sometidos a la potestad disciplinaria de una entidad se encuentren desprovistos de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de forma previa a la aplicación de alguna de las dos sanciones referidas.*”

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

⁹ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA.

¹⁰ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA.

¹¹ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

22. *En otros términos, si bien el Decreto Legislativo N° 276 y su reglamento no han regulado de forma expresa la obligación de las entidades estatales de solicitar descargos al personal a su servicio respecto de las presuntas faltas que les son imputadas antes de la aplicación de sanciones de amonestación o de suspensión; éstas están obligadas a respetar el mandato dispuesto en el numeral 14 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú de 1993¹² que señala que nadie puede ser privado del derecho de defensa.*

23. *Por tal razón, para esta Sala Plena, todo procedimiento administrativo que tenga como derrotero la identificación de responsabilidades administrativas y que eventualmente conlleve la aplicación de una sanción disciplinaria; necesariamente debe implicar la oportunidad de presentación de descargos en un plazo razonable y de forma previa a la aplicación de la sanción, a efectos de garantizar el derecho de defensa y el derecho al debido procedimiento del administrado sometido a la potestad disciplinaria de su empleador.*

24. *Partiendo de estas consideraciones, se debe concluir que todo procedimiento disciplinario tiene como presupuesto de validez la comunicación escrita de los cargos imputados a un administrado por parte de su entidad empleadora, con la necesaria descripción de los hechos que se le imputan y la mención exacta de las normas que presuntamente ha vulnerado con su actuación, así como la oportunidad de presentación de descargos dentro de un plazo razonable y de forma previa a la aplicación de la sanción.”*

18. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en los numerales 1 y 12 de la presente resolución, se aprecia que mediante la resolución apelada se sanciona a la impugnante sin que previamente se le haya dado a conocer la falta en la que habría incurrido, ni muchos se le otorgó un plazo prudencial para que pueda formular los descargos que estime conveniente, impidiéndose de esta manera que la impugnante pudiese ejercer su derecho de defensa respecto de las faltas por las cuales se le sancionó. Con lo cual, se habría vulnerado el derecho de defensa que le asiste a la impugnante, y a su vez, se habría transgredido el derecho al debido procedimiento administrativo.

¹² Constitución Política del Perú

“Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad. (...)”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

19. No obstante lo señalado en el párrafo precedente, es pertinente precisar que, si bien mediante el Memorándum N° 546-OP-HVLH-2011 del 19 de septiembre de 2011, se le solicita a la impugnante sus descargos, éste no constituye un acto que en estricto tenga por finalidad imputarle a la impugnante la falta cometida, sino que corresponde a los medios empleados por la entidad para investigar los hechos que dieron origen a la sanción.
20. Por lo tanto, esta Sala considera que a fin de garantizar el respeto al debido procedimiento administrativo, de forma previa a la imposición de la sanción, la entidad debe imputar correctamente la falta en la que presuntamente incurrió la impugnante, lo cual implica la descripción expresa y exacta de los hechos y de las normas que se consideran vulneradas con su actuación; y otorgarle un plazo prudencial para que pueda formular sus descargos, esto a efectos de que pueda ejercer su derecho de defensa.
21. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo, resulta innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de Resolución Administrativa N° 398-OP-2011-HVLH, del 04 de noviembre de 2011, emitida por la Dirección de Personal del HOSPITAL VÍCTOR LARCO HERRERA; por vulnerar el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo, respecto de la señora MARTHA ALEJANDRINA CORDOVA VELASQUEZ.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos a la señora MARTHA ALEJANDRINA CORDOVA VELASQUEZ, para lo cual el HOSPITAL VICTOR LARCO HERRERA debe tener en consideración al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora MARTHA ALEJANDRINA CORDOVA VELASQUEZ y al HOSPITAL VICTOR LARCO HERRERA para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al HOSPITAL VICTOR LARCO HERRERA.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ORLANDO DE LAS CASAS
DE LA TORRE UGARTE
VOCAL

GUILLERMO BOZA PRO
PRESIDENTE

DIEGO HERNANDO
ZEGARRA VALDIVIA
VOCAL