



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

**RESOLUCIÓN Nº 01074 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 4897-2012-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : LUIS ANTONIO HERNANDEZ TORRES  
**ENTIDAD** : SEGURO SOCIAL DE SALUD  
**RÉGIMEN** : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
SUSPENSIÓN POR TRES (3) DIAS SIN GOCE DE  
REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta Nº 1524-UAP-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 02 de diciembre de 2011, y la Resolución Nº 21-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 26 de diciembre de 2011, emitidas por la Red Asistencial Almenara del Seguro Social de Salud, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 3 de junio de 2014

**ANTECEDENTES**

1. El 8 de noviembre de 2011, la Jefatura de la Unidad de Bienestar de Personal de la Red Asistencial Almenara del Seguro Social de Salud, en adelante ESSALUD, remitió a la Jefatura de la Unidad de Administración de Personal, con Carta Nº 368-UBP-ORRHH-OADM-RAA-ESSALUD-2011, el Informe de Visita Domiciliaria Nº 8-UBP-ORRHH-OADM-RAA-2011, realizada al señor LUIS ANTONIO HERNANDEZ TORRES, Técnico de Servicio Administrativo y Apoyo de la Unidad de Administración de Personal, en adelante el impugnante, debido a su ausencia al centro laboral. Cabe mencionar que en el citado informe señala que la visita se realizó el 8 de noviembre de 2011, a horas 9:00 a.m. no habiendo ubicado al trabajador en su domicilio.
2. Con Informes Nºs 012 y 013-VAVM-UAP-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 10 y 15 de noviembre de 2011 respectivamente, se puso en conocimiento de la Jefatura de la Unidad de Administración de Personal de ESSALUD que el impugnante no asistió a laborar del 2 al 15 de noviembre de 2011, sin contar con documento que justifique su inasistencia.
3. Mediante Carta Nº 1524-UAP-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011<sup>1</sup>, del 2 de diciembre de 2011, la Jefatura de la Unidad de Administración de Personal de ESSALUD, informó al impugnante, sobre la presunta comisión de una falta administrativa, en atención al CITT Nº A-002-00034902-1, mediante el cual puso

<sup>1</sup> Notificada al impugnante el 5 de diciembre de 2011.






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

## “Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

en conocimiento de dicha Unidad que se le otorgó descanso médico por el periodo del 3 al 28 de noviembre de 2011. En la referida carta se indica textualmente lo siguiente:

*“(…) se hace de conocimiento que la Gerencia General de Essalud, mediante Resolución de Gerencia General N° 812-GG-ESSALUD-2011 de fecha 24 de Mayo del 2011, aprueba la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011 “Normas para el Control de Absentismo Laboral por Causa Médica”, señala en su inciso 7.2.1.1 que **“Todo trabajador de la institución que no acuda a laborar a su Centro de Labores por causas o motivos de salud, deberá de comunicar sobre este hecho a su Jefe Inmediato Superior y/o Oficina de Recursos Humanos o quien haga sus veces dentro de las 2 primeras horas de su horario de ingreso”, y en su inciso 7.2.1.2 que “Todo trabajador de la Institución a que se le otorgado un CITT o Certificado de Descanso Médico Particular, está obligado a presentar a su jefe inmediato superior dentro de las 12 horas de su emisión para el visto bueno respectivo, el mismo que deberá presentar a las instancias correspondientes (Médico de Personal, Oficina de Recursos Humanos) a través del medio más adecuado, excepto en los casos que por naturaleza del daño o enfermedad no sea factible informarlo en el citado plazo”.***

Asimismo, en la Carta N° 1524-UAP-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011 se otorgó al impugnante un plazo de cuarenta y ocho (48) horas para la presentación de sus descargos respecto a los hechos señalados en los párrafos precedentes.

- 
- 
- 
4. El 5 de diciembre de 2011, con Carta N° 005-LAHT-UAP-ORRHH-OADM-RAA-ESSALUD-2011, el impugnante presentó sus descargos, señalando no haber incurrido en ninguna falta disciplinaria, ni haber infringido ninguna de sus obligaciones.
  5. Mediante Resolución N° 21-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011<sup>2</sup>, del 26 de diciembre de 2011, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Red Asistencial Almenara de ESSALUD resolvió imponer al impugnante la sanción de suspensión de diez (10) días sin goce de remuneraciones, por haber infringido con la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011.

#### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. El 5 de marzo de 2012, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 21-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, señalando que su inasistencia se encontraba debidamente justificada con la entrega del CITT, el cual está avalado por sus propias directivas.

<sup>2</sup> Notificada al impugnante el 29 de febrero de 2012.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

7. Con Carta N° 1462-OADM-RAA-ESSALUD-2012, la Jefatura de la Unidad de Administración de Personal de la Red Asistencial Almenara de ESSALUD remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante; y, con Carta N° 3556-G-RAA-ESSALUD-2012, la Gerencia de la Red Asistencial Almenara de ESSALUD remitió al Tribunal los antecedentes que sustentaron el acto impugnado.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>3</sup>, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.
9. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final<sup>4</sup>, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.

<sup>3</sup> **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 contencioso administrativa.

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

<sup>4</sup> **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”.




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

## “Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

10. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>5</sup>, 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.
11. En tal sentido, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa 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.
12. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el 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 y modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM.
  - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.
13. 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

- 
14. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que el impugnante es servidor de la entidad bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; por lo que la Sala considera que son aplicables al presente caso, la referida Ley y su Reglamento, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones de ESSALUD, así como cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la Entidad.

<sup>5</sup> Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

De la observancia del debido procedimiento administrativo

15. 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 solo 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. (...)*”<sup>6</sup>.
16. Por su parte la Ley N° 27444 establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento<sup>7</sup>, por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada.
17. El Tribunal Constitucional manifiesta que “(...) *en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición “(...) no solo 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 (...)*”<sup>8</sup>.
18. Por otro lado, 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*

<sup>6</sup> Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA

<sup>7</sup> **Ley N° 27444- Ley de Procedimiento Administrativo General**  
**TÍTULO PRELIMINAR**

**“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”.

<sup>8</sup> Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.



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

## “Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

*conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)”<sup>9</sup>; 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”<sup>10</sup>.*

19. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional manifiesta 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]”<sup>11</sup>.
20. Finalmente, el Tribunal Constitucional señala respecto a los límites de la potestad administrativa disciplinaria, que “(...) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respecto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman”<sup>12</sup>.
21. En ese sentido, existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido procedimiento.
22. Del análisis de la documentación obrante en el expediente, se aprecia que en el presente caso no se puso en conocimiento del impugnante la presunta falta cometida, toda vez que, tal como se advierte de la lectura de la Carta N° 1524-UAP-ORRH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, detallada en el numeral 3 de la presente resolución, la Entidad únicamente se limitó a indicar el incumplimiento de la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011, sin haber señalado expresamente la normativa sobre incumplimiento de las obligaciones y las faltas establecidas en las que presuntamente incurrió el impugnante, contenidas en los artículos 21° y 28° del Decreto Legislativo N° 276.

<sup>9</sup> Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>10</sup> Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

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

<sup>12</sup> Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 1003-98-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

23. De lo antes expuesto, se colige que al no haberse puesto en conocimiento del impugnante la falta atribuida por la entidad empleadora, se ha afectado el debido procedimiento, lo cual constituye una vulneración del derecho de defensa del impugnante, quien, al no conocer los cargos imputados no pudo presentar sus descargos en forma adecuada ni presentar las pruebas correspondientes conforme a Ley, respecto de la magnitud de la falta atribuida.
24. Por otro lado, cabe señalar que mediante Resolución N° 21-ORRH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 26 de diciembre de 2011, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos de la Red Asistencial Almenara de ESSALUD, impuso la sanción de suspensión de diez (10) días sin goce de remuneraciones al impugnante, limitándose a señalar hechos y normas, habiéndose omitido precisar qué obligaciones incumplió específicamente el impugnante, así como cuál era la falta cometida por el mismo, lo cual resulta relevante al momento de determinar y graduar la sanción.

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

HECHO IMPUTADO	HECHO POR EL QUE SE SANCIONA
No se señaló cuáles son los hechos imputados al impugnante.	Inasistencias injustificadas desde el 2 al 10 y del 11 al 15 de noviembre de 2011.
<b>NORMAS INCUMPLIDAS IMPUTADAS</b>	<b>NORMAS INCUMPLIDAS POR LAS QUE SE SANCIONÓ</b>
- Numerales 7.2.1.1 y 7.2.1.2 de la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011.	- Numerales 7.2.1.1 y 7.2.1.2 de la Directiva N° 015-GG-ESSALUD-2011.
<b>FALTAS IMPUTADAS PREVISTAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276</b>	<b>FALTAS PREVISTAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 POR LAS QUE SE SANCIONÓ</b>
No se le imputó las faltas previstas en el artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276.	No se precisó cuáles son las faltas previstas en el Decreto Legislativo N° 276 por las cuales se sanciona al impugnante.

25. Por lo tanto, es evidente que ambos actos (Carta N° 1524-UAP-ORRH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011 y Resolución N° 21-ORRH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011), contravienen el principio de tipicidad y motivación, y por ende, vulneran el derecho de defensa del impugnante, a quien no se le ha permitido conocer con claridad cuáles son los hechos, cuáles son las obligaciones incumplidas y las faltas incurridas; impidiéndosele de este modo que ejerciera una defensa adecuada.



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

## “Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

26. A la luz de estas consideraciones, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, ESSALUD debe realizar una tipificación adecuada de las obligaciones y/o prohibiciones infringidas, así como las faltas por la comisión de los hechos imputados, para otorgar al impugnante la oportunidad de ejercer una defensa adecuada y, de ser el caso, aplicar las sanciones a que hubiere lugar.
27. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del derecho de defensa y en consecuencia el principio de debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos del impugnante.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta N° 1524-UAP-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 02 de diciembre de 2011, y la Resolución N° 21-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 26 de diciembre de 2011, emitidos por la Red Asistencial Almenara del SEGURO SOCIAL DE SALUD, por vulnerar el debido procedimiento administrativo.

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento de la emisión de la Carta N° 1524-UAP-ORRHH-OADM-G-RAA-ESSALUD-2011, del 02 de diciembre de 2011, debiendo la Red Asistencial Almenara del SEGURO SOCIAL DE SALUD tener en consideración al momento de calificar la conducta del impugnante, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución al señor LUIS ANTONIO HERNANDEZ TORRES y al SEGURO SOCIAL DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente al SEGURO SOCIAL DE SALUD, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

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





PERÚ

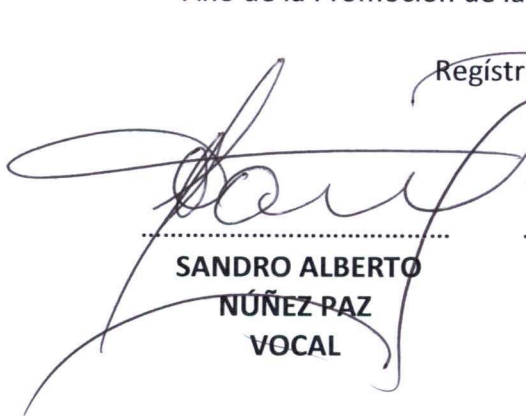
Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

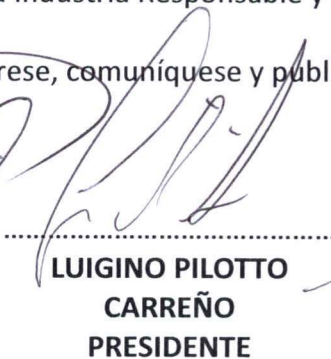
Tribunal del Servicio  
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Regístrese, comuníquese y publíquese.



SANDRO ALBERTO  
NÚÑEZ PAZ  
VOCAL



LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE



ANA ROSA CRISTINA  
MARTINELLI MONTOYA  
VOCAL

L9/P2