



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

**RESOLUCIÓN N° 01734 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala**

EXPEDIENTE : 17695-2012-SERVIR/TSC  
IMPUGNANTE : TELMA ELIZABETH TORRES TORRES  
ENTIDAD : SEGURO SOCIAL DE SALUD  
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 728  
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
SUSPENSIÓN POR VEINTE (20) DÍAS SIN GOCE DE  
REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta N° 04-MRP-SGO-ESSALUD-2012, del 22 de mayo de 2012, emitido por la Jefatura del Servicio de Gineco-Obstetricia del Hospital II Pucallpa de la Red Asistencial Ucayali del Seguro Social de Salud, por vulneración del debido procedimiento.*

*Asimismo, se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora TELMA ELIZABETH TORRES TORRES contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 1050-DRAUC-ESSALUD-2012, del 9 de julio de 2012, emitida por la Dirección de la Red Asistencial Ucayali del Seguro Social de Salud, en aplicación de los principios de presunción de inocencia y de verdad material que rigen el procedimiento administrativo.*

*Finalmente, se declara IMPROCEDENTE, en el extremo que solicita el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, dado que el Tribunal del Servicio Civil no es competente para conocer el mismo.*

Lima, 14 de octubre de 2014

**ANTECEDENTES**

1. Mediante el Informe N° 001-2012, del 7 de mayo de 2012, la señora de iniciales M.R.C., quien se desempeñaba como operaria de limpieza en el Hospital II Pucallpa de la Red Asistencial Ucayali del Seguro Social de Salud, en adelante el ESSALUD, comunicó a su supervisor inmediato que fue víctima de un maltrato verbal por parte de la señora TELMA ELIZABETH TORRES TORRES, en adelante la impugnante, quien se desempeñaba como Obstetra del referido centro de salud, el 6 de mayo de 2012.
2. Con la Carta N° 04-MRP-SGO-ESSALUD-2012, del 22 de mayo de 2012, la Jefatura del Servicio de Gineco-Obstetricia remitió a la impugnante el Informe N° 001-2012, otorgándole el plazo de cuarenta y ocho (48) horas a efectos de que formule sus descargos.



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

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

3. La impugnante, con la Carta N° 001 del 25 de mayo de 2012, formuló sus descargos, señalando lo siguiente:
- (i) En horas de servicio del Hospital, el 6 de mayo de 2012, el personal de limpieza no estaba cumpliendo sus funciones, por lo que tuvo que buscar junto a otros servidores a quien pudiera apoyar en el aseo del ambiente del Centro Obstétrico del Servicio, ubicando a la señora de iniciales M.R.C. a quien se le dieron indicaciones para hacer la limpieza del ambiente.
  - (ii) La señora de iniciales M.R.C. actuó de forma insubordinada y prepotente frente a la indicación que se le dio de trasladar unas sillas para los pacientes en espera; y cuando se le observó dicha actitud, asumió un comportamiento grosero arrojando el mueble que trasladaba, lo cual fue presenciado por los pacientes.
  - (iii) En anteriores oportunidades se ha reportado las inconductas en las que ha incurrido el personal de limpieza del Hospital.
  - (iv) La Coordinación del Servicio de Obstetricia también conoció de los sucesos del día referido, por lo que se le debe solicitar un informe, en el cual se verán corroboradas sus afirmaciones.
4. Mediante la Carta N° 905-DRAUC-ESSALUD-2012, del 14 de junio de 2012, la Dirección de la Red Asistencial Ucayali del ESSALUD comunicó a la impugnante la decisión de aplicarle la medida disciplinaria de suspensión por veinte (20) días sin goce de remuneraciones, al haber transgredido lo dispuesto en los incisos d) y f) del artículo 19º y en el inciso f) del artículo 20º del Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99<sup>1</sup>.

Específicamente, se indicó que los descargos presentados por la impugnante no habían desvirtuado el hecho imputado, esto es, incurrir en maltrato verbal en contra el personal de limpieza del Hospital, no siendo la primera vez que se presentaban situaciones de dicha naturaleza. Además, se indicó que con la Carta S/N-SGO-ESSALUD-2012 se dio cuenta que la Coordinación del Servicio de

<sup>1</sup> Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 139-PE-ESSALUD-99

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

(...)

d) Guardar el debido respeto, lealtad y consideración a sus jefes y compañeros de trabajo, debiendo mantener con ellos completa armonía.

(...)

f) Tratar cortésmente al cliente externo, así como a las personas con las que tuviera que alternar por las funciones que desempeña”.

“Artículo 20º.- Queda expresamente prohibido a los trabajadores:

(...)

f) Amenazar o agredir en cualquier forma a sus jefes o compañeros de trabajo”.





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

Obstetricia había señalado que no estuvo presente al momento de ocurrir los hechos materia de análisis, por lo que no podía deslindar ninguna responsabilidad.

5. El 20 de junio de 2012 la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 905-DRAUC-ESSALUD-2012, ampliado mediante el escrito presentado el 6 de julio de 2012, argumentando lo siguiente:
  - (i) Su descargo no había sido tomado en cuenta al momento de evaluarse su responsabilidad sobre el hecho denunciado.
  - (ii) No existen medios probatorios que acrediten su responsabilidad sobre el supuesto maltrato en el que incurrió.
  - (iii) Conversó con la Coordinación del Servicio de Obstetricia la cual le señaló que en ningún momento se le requirió presente un informe por escrito sobre la situación referida y que solo se le hicieron algunas consultas.
  - (iv) En ningún momento refirió que la Coordinación del Servicio de Obstetricia presencié los hechos ocurridos, sino que conocía de la situación que se había presentado.
  - (v) Existen declaraciones juradas de tres testigos los cuales señalan que hubo una mala actitud por parte del personal de limpieza del Hospital el 6 de mayo de 2012.
  - (vi) De acuerdo al reporte del cuaderno de obstetricia del 6 de mayo de 2012, suscrito por la Coordinación del Servicio de Obstetricia, se dejó constancia de la ausencia del personal de limpieza en horas de la mañana de dicho día, así como que se le había faltado el respeto.
  - (vii) La sanción impuesta representa un abuso de autoridad y vulnera sus derechos.
6. Con la Carta N° 1050-DRAUC-ESSALUD-2012, del 9 de julio de 2012<sup>2</sup>, la Dirección de la Red Asistencial Ucayali del ESSALUD comunicó a la impugnante la decisión de declarar improcedente su recurso de reconsideración, toda vez que de acuerdo a la Carta Circular N° 077-GCRH-OGA-ESSALUD-2007, en la cual se establecen los lineamientos a seguir para la aplicación de sanciones para el personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada, no se encuentra contemplado la presentación de recursos impugnativos, siendo facultad de la autoridad competente la reevaluación de la sanciones que se apliquen.

#### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

7. El 30 de julio de 2012, la impugnante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 1050-DRAUC-ESSALUD-2012, solicitando que se revoque la medida disciplinaria que se le impuso y que se le abonen las remuneraciones y demás beneficios no percibidos durante el periodo de sanción,

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 11 de julio de 2012.



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

## "Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

reiterando los argumentos contenidos en su recurso de reconsideración y añadiendo que se habría vulnerado el principio de legalidad, por cuanto la Carta Circular N° 077-GCRH-OGA-ESSALUD-2007 regula los procedimientos de despido, mientras que su caso corresponde a una falta leve.

8. Con las Cartas N°s 1188-DRAUC-ESSALUD-2012 y 204-DRAUC-ESSALUD-2014 la Dirección de la Red Asistencial Ucayali del ESSALUD 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.
9. Mediante el escrito de Registro N° 0010111-2013, la impugnante solicitó al Tribunal se le conceda una audiencia especial a efectos de hacer uso de la palabra.

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

10. 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.
11. 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

<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**





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

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

conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.

12. 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.
13. En tal sentido, 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.
14. 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, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.
  - (iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.
15. 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

16. De la revisión de la documentación que obra en el expediente, se aprecia que al momento de ocurrir los hechos materia de análisis, la impugnante se encontraba

---

“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”.

<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”

bajo el régimen laboral de la actividad privada, el cual se encuentra regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, en adelante el TUO.

17. En tal sentido, esta Sala considera que, al haber tenido la impugnante la condición de personal contratado por un empleador estatal bajo el régimen laboral de la actividad privada, son aplicables al presente caso además de las disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo, las disposiciones del Reglamento de Organización y Funciones y el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otro documento de gestión del ESSALUD en el cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de dicha entidad.

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

18. La Ley N° 27444, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento<sup>6</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.
19. Por su parte, el numeral 3 del artículo 139° 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 (...)”<sup>7</sup>.

<sup>6</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>7</sup>Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA.





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

20. 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 8° de la Convención Americana (…)”<sup>8</sup>.*
21. Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139° 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 (…)”<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>.*
22. 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. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]<sup>11</sup>.*
23. 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 ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa”<sup>12</sup>.*

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

<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 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.





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

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

24. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 230º de la Ley de Procedimiento Administrativo General<sup>13</sup>, 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 legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.

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 aplicable<sup>14</sup>.

25. 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 lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”*<sup>15</sup>.
26. De modo que, por el principio de legalidad, las entidades deben prever de manera clara qué conductas son ilícitas y sancionables, mientras que por el principio de tipicidad, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al

<sup>13</sup> 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.

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.”

<sup>14</sup> VERGARAY, 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. Lima: 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. p.403.

<sup>15</sup> Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.





“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido; y asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.

- 27. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado, 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>16</sup>.
- 28. Por lo que se puede concluir que las entidades públicas al hacer ejercicio de su potestad sancionadora, están obligadas a respetar los derechos constitucionales señalados anteriormente, tales como el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
- 29. De acuerdo a lo señalado en el numeral 2 de la presente resolución, la Jefatura del Servicio de Gineco-Obstetricia remitió a la impugnante el Informe N° 001-2012, mediante la Carta N° 04-MRP-SGO-ESSALUD-2012, indicándole únicamente que efectúe sus descargos respecto de la denuncia formulada en su contra, sin imputarle cargo alguno, ni detallarle normas presuntamente incumplidas o faltas en las que habría incurrido.

Sin embargo, al momento de sancionarse a la impugnante mediante la Carta N° 905-DRAUC-ESSALUD-2012, se indicó que ésta infringió lo dispuesto en los incisos d) y f) del artículo 19º y en el inciso f) del artículo 20º del Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD.

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

HECHOS IMPUTADOS	HECHOS POR LOS QUE SANCIONA
(i) Maltratar al personal de limpieza del Hospital II Pucallpa de la Red Asistencial Ucayali del Seguro Social de Salud.	(i) Maltratar al personal de limpieza del Hospital II Pucallpa de la Red Asistencial Ucayali del Seguro Social de Salud.

<sup>16</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”

NORMAS INCUMPLIDAS IMPUTADAS	NORMAS INCUMPLIDAS POR LAS QUE SE SANCIONÓ
- No se indicaron.	- Incisos d) y f) del artículo 19º y en el inciso f) del artículo 20º del Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD.
FALTAS IMPUTADAS	FALTAS POR LAS QUE SE SANCIONÓ
- No se indicaron.	- No se indicaron.

30. Por lo tanto, se puede afirmar que el ESSALUD no cumplió con señalar a la impugnante de manera clara y precisa, al momento de solicitarle sus descargos, las normas infringidas o inobservadas así como las faltas en las que habría incurrido. Asimismo, se advierte que mediante la Carta N° 905-DRAUC-ESSALUD-2012 se sancionó a la impugnante por transgredir lo dispuesto en los incisos d) y f) del artículo 19º y en el inciso f) del artículo 20º del Reglamento Interno de Trabajo del ESSALUD, lo cual no le fue previamente imputado; ni tampoco se le señaló las faltas en las que había incurrido.
31. A partir de lo expuesto, en el procedimiento realizado por el ESSALUD, se vulneró el principio de tipicidad, y por ende, se vulneró el derecho de defensa de la impugnante, por cuanto no se le permitió conocer con absoluta certeza cuáles eran las imputaciones en su contra, de modo tal que pueda rebatirlas al momento de efectuar sus descargos.
32. Por lo tanto, a criterio de este cuerpo Colegiado, el acto administrativo contenido en la Carta N° 04-MRP-SGO-ESSALUD-2012 contiene vicios que generan su nulidad, por lo que la misma debe ser declarada en la presente resolución.
33. Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Sala considera que, en atención a los principios de celeridad, eficacia y simplicidad<sup>17</sup> que rigen el procedimiento

<sup>17</sup> Ley N° 27444 – Ley del 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: (...)

**1.9. Principio de celeridad.-** Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

**1.10. Principio de eficacia.-** Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.





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

administrativo general, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 217.2 del artículo 217º de la Ley Nº 27444<sup>18</sup>, corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la materia que se discute en el presente caso, toda vez que existen todos los elementos suficientes para ello.

De la comisión de la falta imputada

34. El ESSALUD ha imputado a la impugnante haber incurrido en agresión en contra de una operaria de limpieza en el Hospital II Pucallpa de la Red Asistencial Ucayali, de acuerdo a lo que habría denunciado la misma afectada ante su supervisor inmediato, indicando que dicho evento ocurrió el 6 de mayo de 2012.
35. Respecto del cargo imputado, la impugnante ha señalado que en ningún momento incurrió en maltrato en contra del personal del Hospital, siendo en realidad que la denunciante tuvo un comportamiento inadecuado frente a los pacientes, así como una actitud grosera en contra de su persona a partir del incumplimiento de las funciones en las que venía realizando.
36. Sobre el particular, se advierte que con la Carta Nº 04-MRP-SGO-ESSALUD-2012 se imputó a la impugnante el supuesto maltrato efectuado contra la operaria de limpieza, sustentándose dicha imputación en el Informe Nº 001-2012 que elaboró la supuesta agraviada.
37. Por su parte, la impugnante ha presentado una serie de medios probatorios contenidos en el expediente administrativo, entre los cuales destacan Declaraciones Juradas suscritas por pacientes del Hospital II Pucallpa, donde señalan que el día 6 de mayo de 2012 se presentó un comportamiento inadecuado por parte de una persona que desempeñaba funciones de limpieza; asimismo, también adjuntó una copia del cuaderno de obstetricia, en donde la Coordinación del Servicio de Obstetricia anotó como observación que el personal de limpieza no estaba cumpliendo sus funciones el día 6 de mayo de 2012 y que una de las trabajadoras habría faltado el respeto a la impugnante. No obstante, en ninguno de

(...)

**1.13. Principio de simplicidad.**- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir”.

<sup>18</sup> Ley Nº 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 217.- Resolución

(...)

217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio de produjo”.



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

los referidos documentos se especificó que el personal de limpieza referido era la señora de iniciales M.R.C.

38. En este sentido, se puede verificar que el ESSALUD, al momento de sancionar a la impugnante únicamente ha tomado como referencia la versión presentada por la supuesta afectada, sin realizar otras actuaciones que testimonien o permitan concluir, determinadamente, que la impugnante habría efectuado un maltrato contra dicha persona, ni los términos del supuesto maltrato. Más aún, la impugnante ha presentado documentación en donde se da cuenta de las incidencias ocurridas el día de los hechos, en donde se advierte que hubieron dificultades con el trabajo del personal de limpieza del Hospital, configurándose de esta forma una duda razonable respecto del cargo que le fue imputado.
39. Al respecto, ante la existencia de una duda razonable sobre la supuesta responsabilidad de la impugnante, corresponde evaluar el proceder del ESSALUD al emitir una decisión frente a tal circunstancia, la cual podría atentar contra el principio de presunción de inocencia.
40. Sobre el particular, cabe precisar lo que el Tribunal Constitucional ha señalado con relación al principio de presunción de inocencia<sup>19</sup>:

*“(…) el principio de presunción de inocencia se despliega transversalmente sobre todas las garantías que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Y, mediante él, se garantiza que ningún justiciable pueda ser condenado o declarado responsable de un acto antijurídico fundado en apreciaciones arbitrarias o subjetivas, o en medios de prueba, en cuya valoración existen dudas razonables sobre la culpabilidad del sancionado. El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia, de este modo, termina convirtiéndose en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”.*

41. De lo expuesto se concluye que toda persona tiene derecho a la presunción de su inocencia, hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por lo que no puede ser sancionado sobre la base de meros indicios, presunciones o sospechas.
42. En consecuencia, y considerando la información contenida en el expediente administrativo, así como de los antecedentes de la presente resolución, se desprende que la imputación efectuada por el ESSALUD se sustenta en una versión

<sup>19</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 1172-2003-HC-TC. Fundamento Segundo.





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

no sustentada plenamente, sin que exista prueba fehaciente que determine efectivamente la comisión de la falta imputada por la impugnante.

43. En este sentido, esta Sala considera que se ha configurado la existencia de una duda razonable respecto de la responsabilidad de la impugnante en el presente caso, la cual, en virtud del principio de presunción de inocencia, debió ser utilizada a favor de ésta para su absolución de los cargos imputados<sup>20</sup>.
44. De otro lado, esta Sala considera pertinente precisar que *“en el desarrollo del procedimiento administrativo general se asume que, en virtud del principio de verdad material, la carga de la prueba recae básicamente en la Administración, dado que ésta asume un rol decisorio de los casos, puesto que emite resolución respecto de la petición del administrado, y también asume un rol de parte interesada, en virtud de su función de servicio de los intereses generales. Sin embargo, ello no enerva la aplicación del principio general de la carga de la prueba en materia procesal, mediante el cual se indica que quien afirme un hecho debe probarlo. En tal sentido, cuando en un procedimiento un administrado formula una petición, o absuelve el cargo de una denuncia formulada en su contra, debe acompañar las pruebas que sustenten los hechos alegados en su pretensión frente a la Administración. Sin embargo, la aplicación de los principios de verdad material, y de impulso de oficio en el procedimiento administrativo, hacen que sobre la Administración también recaiga un deber específico de realizar las actuaciones necesarias para obtener la convicción suficiente que le permite emitir un pronunciamiento. En tal virtud, en los procedimientos administrativos lineales, la autoridad administrativa no solo debe ajustarse a las pruebas ofrecidas y actuadas por las partes, esto es, al principio de la carga de la prueba en sede procesal civil donde el Juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), sino que debe también atender a los principios de impulso de oficio, y de búsqueda de la verdad material. Es así, que la doctrina entiende que corresponde a los órganos que intervienen en el*

<sup>20</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Novena Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Mayo 2011. Pg. 725-727.

**“La presunción de licitud, inocencia, de corrección**

(...)

Conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento.

(...)

iv. A la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad. (Si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la licitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva – in dubio pro reo -. En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado).”





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

## "Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

*procedimiento administrativo, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión*"<sup>21</sup>.

45. De acuerdo a lo señalado en los numerales precedentes, se desprende que las actuaciones realizadas por el ESSALUD no fueron suficientes para generar convicción respecto de la responsabilidad de la impugnante. En otras palabras, dichas diligencias no fueron suficientes para la determinación de pruebas razonables que acrediten la comisión de la falta y, en consecuencia, sustenten la decisión de sancionar al impugnante.
46. Por tales consideraciones, no estando probada la responsabilidad de la impugnante en el hecho imputado, las faltas cuya comisión se le habrían señalado carecerían de sustento, por lo que esta Sala estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, en aplicación de los principios de presunción de inocencia y verdad material que rigen el procedimiento administrativo.

Sobre el pago de remuneraciones solicitado por la impugnante

47. Con relación al pedido de la impugnante en este extremo, cabe mencionar que ésta solicitó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la aplicación de la sanción impuesta; es decir, que su petitorio en dicho extremo corresponde a la materia de pago de retribuciones.
48. Al respecto, en atención a lo dispuesto en la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, mencionada en el numeral 6 de la presente resolución, y en estricto cumplimiento de lo establecido en la Directiva aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE<sup>22</sup>, este Tribunal no es competente

<sup>21</sup>Martin Tirado, Richard. "El Procedimiento Administrativo Trilateral y su Aplicación en la Ley del Procedimiento Administrativo General". En: Derecho & Sociedad. N° 17. Tomado de: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24026/el-procedimiento-administrativo-trilateral-y-su-aplicacion-en-la-ley-del-procedimiento-administrativo-general>

<sup>22</sup>**Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 072-2013-SERVIR-PE – Directiva que establece el procedimiento que desarrolla la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que deroga la competencia del Tribunal del Servicio Civil en materia de pago de retribuciones.** Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de abril de 2013.

**"Artículo 5º.- Procedimiento general de resolución de los recursos de apelación sobre el pago de retribuciones**

Las entidades públicas deberán establecer un procedimiento administrativo que les permita resolver los recursos de apelación presentados por los administrados en materia de pago de retribuciones. Las características del procedimiento se ajustarán a las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, los Decretos Legislativos N° 276, 728 y 1057, y sus





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

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

para pronunciarse sobre los petitorios referentes a la materia de pago de retribuciones, por lo que no resulta pertinente emitir pronunciamiento sobre la pretensión de la impugnante en dicho extremo.

Sobre la Audiencia Especial

49. En virtud del artículo 21º del Reglamento del Tribunal, las Salas pueden disponer la realización de una Audiencia Especial, de oficio o a pedido de parte, a fin de que quien la solicite haga uso de la palabra para sustentar su derecho y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos.
50. En el presente caso, la impugnante solicitó el uso de la palabra a efectos de exponer sus argumentos; sin embargo, en opinión de esta Sala, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 163º de la Ley Nº 27444, la atención de tal solicitud resulta innecesaria considerando la evidencia de los hechos antes expuestos en los numerales precedentes.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Carta Nº 04-MRP-SGO-ESSALUD-2012, del 22 de mayo de 2012, emitido por la Jefatura del Servicio de Gineco-Obstetricia del Hospital II Pucallpa de la Red Asistencial Ucayali del SEGURO SOCIAL DE SALUD, por vulneración del debido procedimiento.

modificatorias, así como en sus respectivos Reglamentos Internos de Trabajo o Directivas Internas según corresponda”,

**“Artículo 6º.- Opciones de los recurrentes**

Una vez vigente la presente Directiva, los recurrentes podrán optar por una de las siguientes posibilidades:

- Acogerse al silencio administrativo negativo por falta de pronunciamiento del TSC, y recurrir ante el Poder Judicial a través de la acción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 188.3 y 188.5 del artículo 188º de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 3 del artículo 19º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Continuar el procedimiento sobre el pago de retribuciones ante la Entidad de origen, para que dicha entidad se pronuncie en última y definitiva instancia conforme al procedimiento indicado en el artículo 5º de la presente Directiva.
- Dar por concluido el procedimiento administrativo sobre pago de retribuciones con la decisión de primera instancia. Para estos efectos, comunicará a la entidad de origen que se desiste del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 190º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.





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

**SEGUNDO.-** Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora TELMA ELIZABETH TORRES TORRES contra el acto administrativo contenido en la Carta N° 1050-DRAUC-ESSALUD-2012, del 9 de julio de 2012, emitida por la Dirección de la Red Asistencial Ucayali del SEGURO SOCIAL DE SALUD; por lo que se REVOCA el citado acto administrativo.

**TERCERO.-** Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal de la señora TELMA ELIZABETH TORRES TORRES.

**CUARTO.-** Declarar IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por la señora TELMA ELIZABETH TORRES TORRES, en el extremo que solicita el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, dado que el Tribunal del Servicio Civil no es competente para conocer el mismo.

**QUINTO.-** Notificar la presente resolución a la señora TELMA ELIZABETH TORRES TORRES y a la Red Asistencial Ucayali SEGURO SOCIAL DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**SEXTO.-** Devolver el expediente a la Red Asistencial Ucayali del SEGURO SOCIAL DE SALUD.

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

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

 SANDRO ALBERTO NÚÑEZ PAZ VOCAL	 LUIGINO PILOTTO CARREÑO PRESIDENTE	 ANA ROSA CRISTINA MARTINELLI MONTOYA VOCAL
---	---	--

L8/P2