



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

RESOLUCIÓN Nº 01741 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 698-2014-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : GRACIELA ESPERANZA ACOSTA BURBANO
ENTIDAD : SEGURO SOCIAL DE SALUD
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN DE VEINTICINCO (25) DÍAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución de Unidad de Recursos Humanos Nº 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, del 28 de enero de 2014, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Huánuco del Seguro Social de Salud; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 14 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Con Memorandum Nº 56-JSE-D-RAHU-EsSalud-2013, del 27 de noviembre de 2013, la Jefatura del Servicio de Enfermería del Hospital Base II Huánuco de la Red Asistencial Huánuco del Seguro Social de Salud, en adelante ESSALUD, solicitó a la señora GRACIELA ESPERANZA ACOSTA BURBANO, Enfermera del citado hospital, en adelante la impugnante, la presentación de un informe sobre los hechos ocurridos los días 18 y 19 de noviembre de 2013, referidos a la confusión en la identificación de dos recién nacidos.
2. El 4 de diciembre de 2013, con Carta Nº 003-GAB-LI. ENF.-RAHU-ESSALUD-2013, la impugnante dio respuesta al Memorandum Nº 56-JSE-D-RAHU-EsSalud-2013, manifestando que se indicó a la Técnica de Enfermería de iniciales R.A.A.D. que cumpla con entregar al recién nacido de iniciales A.A. a su respectiva madre, sin embargo, no pudo constatar tal entrega puesto que se dirigió a la sala de partos para atender al recién nacido de iniciales V.B.; y, posteriormente, el día 19 de noviembre de 2013, la mencionada técnica de enfermería le comunicó que hubo confusión en la identificación de los citados recién nacidos.
3. Sobre la base del Informe Nº 06-JSE-HOSP.II-RAHU-2013, del 5 de diciembre de 2013, emitido por la Jefatura del Servicio de Enfermería del Hospital Base II Huánuco de la Red Asistencial Huánuco de ESSALUD, mediante Resolución de Unidad de Recursos Humanos Nº 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, del 28 de enero de 2014¹, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Huánuco de ESSALUD resolvió imponer a la impugnante la medida

¹ Notificada a la impugnante el 29 de enero de 2014.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

disciplinaria de suspensión de veinticinco (25) días sin goce de remuneraciones, por haber transgredido el literal d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público², al no haber supervisado el cumplimiento de la orden que dio a su subordinada, la Técnica de Enfermería de iniciales R.A.A.D., quien entregó equivocadamente al recién nacido de iniciales A.A. a una paciente que no era su progenitora.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 3 de febrero de 2014, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, el cual fue ampliado el 12 de febrero de 2014 y el 6 de mayo de 2014, manifestando que se ha vulnerado el debido proceso, el derecho de defensa, el principio de inmediatez, el principio de tipicidad y el principio de razonabilidad.
5. Con Carta N° 222-D-RAHU-ESSALUD-2014, la Dirección de la Red Asistencial Huánuco de ESSALUD remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

ANÁLISISDe la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023³, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales

² **Decreto Legislativo N° 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**

“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;

(...)”.

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

“Artículo 17º.- **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.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

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.

7. 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 Final⁴, 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.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.
9. 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.
10. 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.

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

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

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

(iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18º del Reglamento del Tribunal.

11. 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

12. De la revisión de los documentos que obran en el expediente administrativo, se aprecia que la impugnante presta servicios bajo las disposiciones del Decreto Legislativo N° 276; por lo que la Sala considera que son aplicables al presente caso el referido decreto legislativo y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, así como cualquier otra disposición en la cual se establezcan funciones y obligaciones para el personal de ESSALUD.

Sobre el derecho de defensa y el debido procedimiento

13. El numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁶.
14. 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.

⁶ 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: (...)

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



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

15. En el presente caso, mediante Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, del 28 de enero de 2014, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Huánuco de ESSALUD resolvió imponer a la impugnante la medida disciplinaria de suspensión de veinticinco (25) días sin goce de remuneraciones, sin antes haberle comunicado las faltas imputadas, ni solicitado sus descargos.
16. En este 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 previamente haberle comunicado las normas transgredidas, así como la supuesta falta cometida a efectos que presente sus descargos.
17. 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 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 230° de la Ley N° 27444⁸, Ley del Procedimiento

⁸ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230°.- 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.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

Administrativo General, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

18. En relación a la tipificación de conductas sancionables o infracciones, el numeral 4 del artículo 230º de la Ley Nº 27444 al desarrollar el principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, determina que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
19. Por lo tanto, 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 aplicable⁹.
20. Asimismo, debe considerarse que el debido procedimiento reconoce el derecho de los administrados a la defensa y a una decisión debidamente motivada y fundamentada, que conforme al numeral 14 del Artículo 139º de la Constitución Política del Perú nadie puede ser privado del derecho de defensa en ningún estado

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.

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 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. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009. Pág.403.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

del proceso y, que el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto 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...”¹⁰; 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”¹¹.

21. 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.

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

¹⁰ Fundamento 13 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 8605-2005-AA.

¹¹ Fundamento 14 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 8605-2005-AA.

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 Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

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”.

22. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en los numerales 3 y 15 de la presente resolución, se aprecia que mediante Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, del 28 de enero de 2014, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Huánuco de ESSALUD resolvió imponer a la impugnante la medida disciplinaria de suspensión de veinticinco (25) días sin goce de remuneraciones sin haberle imputado previamente la transgresión de normas o la comisión de una falta administrativa a efectos que pueda ejercer su derecho de defensa.
23. Es decir, de la revisión de los actuados en el expediente administrativo, se acredita la vulneración al derecho de defensa de la impugnante, puesto que no se le comunicó los cargos imputados en su contra antes de la imposición de la sanción, lo cual implicaba la descripción de los hechos que se le imputaban y la mención exacta de las normas que presuntamente vulneraba con su actuación¹³.
24. En tal sentido, esta Sala considera que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo de la impugnante, específicamente, su derecho a la defensa al haberse impedido el ejercicio de una defensa adecuada.
25. Por lo tanto, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, de forma previa a la imposición de la sanción, la Entidad debió imputar correctamente la falta en la que presuntamente incurrió la impugnante, lo

¹³ Al respecto, debe considerarse que el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3256-2004-AA, se ha referido específicamente respecto de la vulneración del derecho de defensa de los administrados en el momento en que se les solicitan descargos respecto de una imputación en su contra señalando que “en el caso de autos, las resoluciones que instauran el procedimiento administrativo disciplinario si bien individualizan a los presuntos responsables y realizan una descripción de los hechos acaecidos no atribuyen ninguna falta de carácter administrativo disciplinario a los demandantes, vale decir no contienen la norma legal materia de transgresión lo que vulnera la garantía del debido proceso administrativo al privársele de la posibilidad concreta de ejercer adecuadamente su derecho de defensa de los cargos imputados”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

cual implicaba la descripción expresa de los hechos y de las normas que se consideraban vulneradas con su actuación, a efectos de que pudiese ejercer su derecho de defensa.

De la vulneración del principio de tipicidad y debida motivación

26. De la revisión de la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, que impone la sanción a la impugnante, se aprecia que se le imputa el haber transgredido el literal d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276.
27. En este sentido, se debe determinar si el debido procedimiento administrativo se ve afectado cuando una entidad empleadora estatal aplica una sanción disciplinaria al personal a su servicio por la vulneración del literal d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, pero sin señalar que obligaciones habrían sido incumplidas.
28. Como se ha señalado, en relación a la tipificación de conductas sancionables o infracciones, el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al desarrollar el principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, determina que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
29. Acorde a esto, de forma referencial, resulta necesario señalar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA¹⁴, 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 28°, incisos a) y d) del Decreto Legislativo N° 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

¹⁴Fundamentos 6 y 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp.2192-2004-AA.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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”.

30. La lectura de la cita realizada 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 administrativas, el principio de tipicidad se verá satisfecho o cumplido, únicamente si existe una expresa remisión a otra norma que especifique el incumplimiento. Al respecto, es preciso indicar que, para este Tribunal, dicho análisis resulta extensible a la aplicación de los literales a) y/o d) del artículo 21º del Decreto Legislativo N° 276, cuando no se haya precisado que funciones u obligaciones se hubieran incumplido o actuado de manera negligente.
31. En otros términos, para la aplicación de sanción por la vulneración de los incisos a) y d) de los artículos 21º y 28º del Decreto Legislativo N° 276, las entidades deben especificar qué normas del referido Decreto Legislativo o de su Reglamento se incumplieron, o qué otras normas se vulneraron con la actuación negligente de sus trabajadores, según corresponda.
32. Por otro lado, debe precisarse que según lo señalado en el numeral 4 del artículo 3º de la Ley N° 27444¹⁵, el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

¹⁵ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**
“Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser 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 y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

En este mismo sentido, el artículo 6º de la referida norma¹⁶ señala que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

33. En esta línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional¹⁷ 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 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

¹⁶ Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única”.

¹⁷ Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 0091-2005-PA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”.

En virtud a lo expuesto, se puede afirmar que el derecho a la debida motivación de las decisiones de la administración radica en la existencia de congruencia entre lo pedido por el administrado y lo resuelto por la administración y, en una suficiente justificación de la decisión adoptada.

34. Ahora bien, de la revisión de la documentación que obra en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en el numeral 26 de la presente resolución, se aprecia que el sustento normativo para aplicar la sanción a la impugnante es el haber transgredido el literal d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, siendo que la citada norma resulta ser muy genérica.
35. Es decir, de la revisión de los actuados en el expediente administrativo se acredita la vulneración del principio de tipicidad, puesto que ESSALUD no especificó al momento de imponer la sanción qué normas relacionadas al ejercicio de las funciones vulneró la impugnante con su actuación negligente.
36. En tal sentido, esta Sala considera que en el procedimiento disciplinario analizado se han vulnerado los principios de tipicidad y debida motivación de los actos administrativos en perjuicio de la impugnante, razón por la cual el referido procedimiento se encuentra inmerso en causal de nulidad, debiendo retrotraerse el mismo al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos.
37. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del principio de debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos de la impugnante esgrimidos en su recurso de apelación sometido a conocimiento.

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



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”

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución de Unidad de Recursos Humanos N° 001-URH-OA-D-RAHU-ESSALUD-2014, del 28 de enero de 2014, emitida por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Huánuco del SEGURO SOCIAL DE SALUD; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.


SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la imputación de la falta y solicitud de descargos, debiendo la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Red Asistencial Huánuco del SEGURO SOCIAL DE SALUD tener en consideración al momento de calificar la conducta de la señora GRACIELA ESPERANZA ACOSTA BURBANO, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora GRACIELA ESPERANZA ACOSTA BURBANO y a la Red Asistencial Huánuco del SEGURO SOCIAL DE SALUD, para su cumplimiento y fines pertinentes.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.



SANDRO ALBERTO
NÚÑEZ PAZ
VOCAL



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL

L9/P2