



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”

RESOLUCIÓN Nº 01760 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1514-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : MARTIN DIEGO SANCHEZ SANGUINETTI
ENTIDAD : HOSPITAL NACIONAL ARZOBISPO LOAYZA
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO Nº 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
AMONESTACIÓN ESCRITA

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Administrativa Nº 236-2013-HNAL/P, del 29 de mayo de 2013, emitida por la Dirección de la Oficina de Personal del Hospital Nacional Arzobispo Loayza, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 21 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Mediante Informe Nº 002-CPPAD-HNAL-2013, del 24 de enero de 2013, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios del Hospital Nacional Arzobispo Loayza, concluyó que no correspondía el inicio de procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor MARTIN DIEGO SANCHEZ SANGUINETTI, en adelante el impugnante, y recomendó se remita el expediente a su Jefe inmediato.
2. Con Memorándum Nº 60-HNAL-SN-2013, del 29 de abril de 2013, la Jefatura del Servicio de Neurología informó a la Jefatura del Departamento de Especialidades Médicas que, en atención a lo recomendado por la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios, consideraba correspondía se imponga al impugnante la sanción de amonestación escrita, al haber transgredido sus deberes contenidos en los literales a) y b) del artículo 21º del Decreto Legislativo Nº 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público¹, incurriendo de esta manera en la falta tipificada en el literal a) del artículo 28º de la misma norma². Ello debido a las quejas interpuestas por un

¹ Decreto Legislativo Nº 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

“Artículo 21º.- Son obligaciones de los Servidores:

- a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público;
- b) Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos; (...).”

² Decreto Legislativo Nº 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:

- a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su Reglamento; (...).”



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

paciente, quien refirió que el impugnante le habría practicado mal un examen ordenado por su médico tratante, así como agredió verbal y psicológicamente con palabras soeces.

3. Mediante Resolución Administrativa N° 236-2013-HNAL/P³, del 29 de mayo de 2013, la Dirección de la Oficina de Personal del Hospital Nacional Arzobispo Loayza resolvió imponer al impugnante la sanción disciplinaria de amonestación escrita, por contravenir sus deberes contenidos en los literales a) y b) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276, incurriendo de esta manera en la falta tipificada en el literal a) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con la Resolución Administrativa N° 236-2013-HNAL/P, el 19 de junio de 2013 el impugnante interpuso recurso de apelación, solicitando se declare su nulidad, bajo los siguientes argumentos:
 - (i) No se le notificó el inicio del procedimiento administrativo sancionador, ni los cargos y sus aparentes pruebas.
 - (ii) No se le ha dado la oportunidad para presentar sus descargos.
 - (iii) Con dicho accionar se ha violado las garantías elementales al debido procedimiento y al derecho de defensa.
5. Mediante Oficios N°s 672-2013-OP-HNAL, 718-2013-OP-HNAL, 749-2013-OP-HNAL y 463-2014-OP-HNAL, la Jefatura de la Oficina de Personal del Hospital Nacional Arzobispo Loayza remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante y los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

ANÁLISISDe la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁴, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales

³ Notificada al impugnante el 29 de mayo de 2013, según cargo de la Notificación N° 116-2013-HNAL-OP que obra en el expediente.

⁴ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

"Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil

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

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



“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 Final⁵, 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/TSC⁶, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas 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 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

-
- 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”.

⁵ Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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.

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 del expediente se aprecia que el impugnante pertenece al régimen establecido por el Decreto Legislativo N° 276, por lo que le es de aplicación las normas contenidas en el citado Decreto Legislativo y su Reglamento, aprobado mediante 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 establezca funciones y obligaciones para el personal de la entidad.

De la observancia del debido procedimiento administrativo

13. El numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, 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 derecho⁷.
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

⁷ 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 (...).”



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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”*⁸.

15. De los actuados en el expediente, se observa que mediante Resolución Administrativa N° 236-2013-HNAL/P, del 29 de mayo de 2013, la Dirección de la Oficina de Personal del Hospital Nacional Arzobispo Loayza, resolvió imponer al impugnante la sanción disciplinaria de amonestación escrita, por contravenir sus deberes contenidos en los literales a) y b) del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 276, incurriendo de esta manera en la falta tipificada en el literal a) del artículo 28° del mencionado Decreto Legislativo.

Sin embargo, de manera previa a la imposición de la sanción no se le imputó el incumplimiento de las mencionadas normas ni la comisión de la falta por la cual fue sancionado.

16. En este sentido, se debe establecer si el debido procedimiento se ve afectado cuando una entidad empleadora estatal aplica una sanción disciplinaria al personal a su servicio, sin que previamente se le haya comunicado detalladamente los cargos imputados en su contra, ni que se haya solicitado 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° 27444⁹, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

⁸ Rubio Correa, Marcial (2006) *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p.220.

⁹ **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,



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

18. 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 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

debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

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

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

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

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

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

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

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”.

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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.

19. 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 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

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

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”

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.”

20. Ahora bien, de la revisión de la documentación obrante en el expediente administrativo, y conforme a lo expuesto en el numeral 15 de la presente resolución, se acredita la vulneración al derecho de defensa del impugnante, puesto que se le sancionó sin antes haberle comunicado los cargos imputados en su contra a efectos que presente sus descargos, impidiendo que el impugnante pudiese ejercer su derecho de defensa respecto de la falta por la cual se le sancionó.
21. En tal sentido, esta Sala considera que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo del impugnante, específicamente, su derecho a la defensa al haberse impedido el ejercicio de una defensa adecuada.
22. 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 las faltas en las que presuntamente incurrió el impugnante, lo cual implicaba la descripción expresa y exacta de los hechos y de las normas que se consideraban vulneradas con su actuación, a efectos de que pudiese ejercer su derecho de defensa.
23. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del principio de debido procedimiento administrativo, específicamente de su derecho a la defensa, resulta innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por el impugnante en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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 de la Resolución Administrativa Nº 236-2013-HNAL/P, del 29 de mayo de 2013, emitida por la Dirección de la Oficina de Personal del HOSPITAL NACIONAL ARZOBISPO LOAYZA, por vulnerar el debido procedimiento administrativo respecto del señor MARTIN DIEGO SANCHEZ SANGUINETTI.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la imputación de cargos y solicitud de descargos al señor MARTIN DIEGO SANCHEZ SANGUINETTI, debiendo el HOSPITAL NACIONAL ARZOBISPO LOAYZA, tener en consideración al momento de



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”


calificar la conducta del referido señor, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor MARTIN DIEGO SANCHEZ SANGUINETTI y al HOSPITAL NACIONAL ARZOBISPO LOAYZA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente al HOSPITAL NACIONAL ARZOBISPO LOAYZA, debiendo la entidad aplicar lo señalado en el artículo 11º de la Ley Nº 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.



.....
**RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL**



.....
**LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE**



.....
**ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL**

L20/P4