

**UNIVERSIDAD NACIONAL
TORIBIO RODRÍGUEZ DEMENDOZA DE AMAZONAS**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

**TESIS PARA OBTENER
EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADA**

**VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE
PROPORCIONALIDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL
PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
- RED SALUD UTCUBAMBA PERIODO JUNIO 2018 –
JUNIO 2019.**

Autora: Bach. Marina Díaz Jiménez

Asesor: Dr. Segundo Roberto Guevara Aranda

Registro: (.....)

CHACHAPOYAS –PERÚ

2022

DATOS DEL ASESOR

Dr, Segundo Roberto Guevara Aranda

DNI N°: 17901040

Registro ORCID: 0000-0003-4941-4506

<https://orcid.org/0000-0003-4941-4506>

**Campo de la Investigación y el Desarrollo según la organización para la
Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

- 5.00.00 Ciencias Sociales

- 5.05.00 Derecho

- 5.05.01 Derecho

DEDICATORIA

El presente proyecto de investigación va dedicado principalmente a Dios, por haberme dado la vida, sabiduría, y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional.

A mis padres, Marina Victoria Jiménez Hacha y Andrés Avelino Díaz Collantes, por ser los cimientos más importantes y por demostrarme su cariño y apoyo incondicional en los momentos difíciles por acompañarme durante todo mi trayecto educativo.

AGRADECIMIENTO

Agradezco principalmente a la Facultad Profesional de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza, a los docentes de la Facultad de Derecho, por brindar sólidos conocimientos; transmitiendo la práctica de valores y guiar nuestros pasos en nuestra formación profesional.

Además agradezco a la red de Salud Urcubamba, por brindarme información relevante a mi proyecto de investigación

**AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL TORIBIO RODRIGUEZ
DE MENDOZA DE AMAZONAS**

Dr. POLICARPIO CHAUCA VALQUI

Rector

Dr. MIGUEL ÁNGEL BARRENA GURBILLÓN

Vicerrector Académico:

Dra. FLOR TERESA GARCÍA HUAMÁN

Vicerrectora de Investigación:

Dr. BARTON GERVASI SAJAMÍ LUNA

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

VISTO BUENO DEL ASESOR DE LA TESIS



UNTRM

REGLAMENTO GENERAL

PARA EL OTORGAMIENTO DEL GRADO ACADÉMICO DE BACHILLER, MAESTRO O DOCTOR Y DEL TÍTULO PROFESIONAL

ANEXO 3-K

VISTO BUENO DEL ASESOR DE TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL

El que suscribe el presente, docente de la UNTRM (x)/Profesional externo (), hace constar que ha asesorado la realización de la Tesis titulada Vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones del proceso administrativo disciplinario -red de salud Utcubamba periodo junio 2018- junio 2019 ; del egresado Marina Díaz Jiménez de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Escuela Profesional de Derecho y Ciencias Políticas de esta Casa Superior de Estudios.



El suscrito da el Visto Bueno a la Tesis mencionada, dándole pase para que sea sometida a la revisión por el Jurado Evaluador, comprometiéndose a supervisar el levantamiento de observaciones que formulen en Acta en conjunto, y estar presente en la sustentación.

Chachapoyas, 09 de junio del 2021

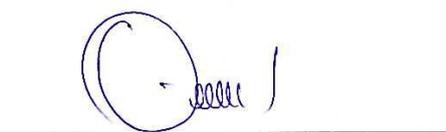
Firma y nombre completo del Asesor
Dr. Segundo Roberto Guevara Aranda

JURADO EVALUADOR DE LA TESIS
(Resolución de Decanato N° 114-2021-UNTRM/FADCIP)



Mg. German Auris Evangelista

PRESIDENTE



Dr. Euclides Walter Luque Chuquiya

SECRETARIO



Mg. Edwin Manuel Aguilar Torres

VOCAL

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS



UNTRM

REGLAMENTO GENERAL

PARA EL OTORGAMIENTO DEL GRADO ACADÉMICO DE BACHILLER, MAESTRO O DOCTOR Y DEL TÍTULO PROFESIONAL

ANEXO 3-O

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL

Los suscritos, miembros del Jurado Evaluador de la Tesis titulada:

VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO - RED. SALUD - UTSUBAMBA PERIODO JUNIO 2018 - JUNIO 2019.

presentada por el estudiante ()/egresado (x) MARINA DÍAZ JIMÉNEZ

de la Escuela Profesional de DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

con correo electrónico institucional diazjimenez.m9@gmail.com

después de revisar con el software Turnitin el contenido de la citada Tesis, acordamos:

- a) La citada Tesis tiene 14 % de similitud, según el reporte del software Turnitin que se adjunta a la presente, el que es menor (x) / igual () al 25% de similitud que es el máximo permitido en la UNTRM.
- b) La citada Tesis tiene 14 % de similitud, según el reporte del software Turnitin que se adjunta a la presente, el que es mayor al 25% de similitud que es el máximo permitido en la UNTRM, por lo que el aspirante debe revisar su Tesis para corregir la redacción de acuerdo al Informe Turnitin que se adjunta a la presente. Debe presentar al Presidente del Jurado Evaluador su Tesis corregida para nueva revisión con el software Turnitin.



Chachapoyas, 22 de abril del 2022

SECRETARIO

VOCAL

PRESIDENTE

OBSERVACIONES:

.....
.....

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE LA TESIS



UNTRM

REGLAMENTO GENERAL

PARA EL OTORGAMIENTO DEL GRADO ACADÉMICO DE BACHILLER, MAESTRO O DOCTOR Y DEL TÍTULO PROFESIONAL

ANEXO 3-Q

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL

En la ciudad de Chachapoyas, el día 07 de junio del año 2022, siendo las 6:30 horas, el aspirante: Marina Díaz Jiménez, defiende en sesión pública presencial () / a distancia () la Tesis titulada: Vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones del proceso administrativo disciplinario red de salud Utaubamba periodo junio 2018 - junio 2019, teniendo como asesor a Dr. Segundo Roberto Guevara Aranda, para obtener el Título Profesional de Abogada, a ser otorgado por la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas; ante el Jurado Evaluador, constituido por:

Presidente: Mg. German Auri Evangelista

Secretario: Dr. Euclides Walter Luque Chuquiña

Vocal: Mg. Edwin Manuel Aguilar Torres

Procedió el aspirante a hacer la exposición de la Introducción, Material y métodos, Resultados, Discusión y Conclusiones, haciendo especial mención de sus aportaciones originales. Terminada la defensa de la Tesis presentada, los miembros del Jurado Evaluador pasaron a exponer su opinión sobre la misma, formulando cuantas cuestiones y objeciones consideraron oportunas, las cuales fueron contestadas por el aspirante.

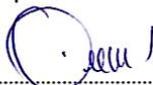
Tras la intervención de los miembros del Jurado Evaluador y las oportunas respuestas del aspirante, el Presidente abre un turno de intervenciones para los presentes en el acto de sustentación, para que formulen las cuestiones u objeciones que consideren pertinentes.

Seguidamente, a puerta cerrada, el Jurado Evaluador determinó la calificación global concedida a la sustentación de la Tesis para obtener el Título Profesional, en términos de:

Aprobado () Desaprobado ()

Otorgada la calificación, el Secretario del Jurado Evaluador lee la presente Acta en esta misma sesión pública. A continuación se levanta la sesión.

Siendo las 7:30 horas del mismo día y fecha, el Jurado Evaluador concluye el acto de sustentación de la Tesis para obtener el Título Profesional.


SECRETARIO


PRESIDENTE


VOCAL

OBSERVACIONES:

.....
.....

ÍNDICE O CONTENIDO GENERAL

DATOS DEL ASESOR	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL TORIBIO RODRÍGUEZ DE MENDOZA DE AMAZONAS	v
VISTO BUENO DEL ASESOR DE LA TESIS	vi
JURADO EVALUADOR DE LA TESIS	vii
CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS	viii
ACTA DE SUSTENTACIÓN DE LA TESIS	ix
ÍNDICE O CONTENIDO GENERAL	x
ÍNDICE DE TABLAS	xi
ÍNDICE DE FIGURAS	xii
RESUMEN	xiii
ABSTRACT	xiv
I. INTRODUCCIÓN	15
II. MATERIAL Y MÉTODOS	18
III. RESULTADOS	22
IV. DISCUSIÓN	36
V. CONCLUSIONES	52
VI. RECOMENDACIONES	54
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
ANEXOS	57

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos hasta la emisión de la resolución de sanción.....	22
Tabla 2. Tiempo transcurrido desde el inicio del PAD hasta la emisión de la resolución de sanción.....	23
Tabla 3. Tipo de falta administrativa imputada al trabajador.....	24
Tabla 4. El órgano instructor en la resolución de apertura de proceso administrativo disciplinario, realizó la determinación y graduación de la sanción.....	25
Tabla 5. El servidor civil procesado, presento su descargo ante la notificación de la resolución de inicio de proceso administrativo disciplinario.....	26
Tabla 6. Pronunciamiento del órgano instructor sobre los descargos de los servidores procesados.....	27
Tabla 7. Debida fundamentación del órgano instructor en su informe.....	28
Tabla 8. Informe Oral solicitado por el servidor civil ante la notificación del informe de órgano instructor.....	29
Tabla 9: La Resolución de sanción emitida por el órgano sancionador, determinó la sanción a las faltas.....	30
Tabla 10. El Órgano Sancionador qué supuestos desarrollo del artículo 87 de la ley n°30057.....	31
Tabla 11. Graduación de la sanción de conformidad al artículo 91 de la ley N°30057.....	32
Tabla 12. Tipo de sanción impuesta a los servidores civiles procesados periodo junio de 2018 a junio de 2019.....	33
Tabla 13. Debida notificación de los actos administrativos durante el desarrollo del PAD.....	34
Tabla 14: Interposición de recursos impugnativos.....	35

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos hasta la emisión de la resolución de sanción.....	22
Figura 2. Tiempo transcurrido desde el inicio del PAD hasta la emisión de la resolución de sanción.....	23
Figura 3. Tipo de falta administrativa imputada al trabajador.....	24
Figura 4. El órgano instructor en la resolución de apertura de proceso administrativo disciplinario, realizó la determinación y graduación de la sanción.....	25
Figura 5: El servidor civil procesado, presento su descargo ante la notificación de la resolución de inicio de proceso administrativo disciplinario.	26
Figura 6. Pronunciamiento del órgano instructor sobre los descargos de los servidores procesados.....	27
Figura 7. Debida fundamentación del órgano instructor en su informe.....	28
Figura 8. Informe Oral solicitado por el servidor civil ante la notificación del informe de órgano instructor.....	29
Figura 9. La Resolución de sanción emitida por el órgano sancionador,determino la sanción a las faltas.....	30
Figura 10. El Órgano Sancionador qué supuestos desarrollo del artículo 87 de la ley n° 30057.....	31
Figura 11. Graduación de la sanción de conformidad al artículo 91 de la ley N° 30057.....	32
Figura 12. Tipo de sanción impuesta a los servidores civiles procesados periodo junio de 2018 a junio de 2019.....	33
Figura 13. Debida notificación de los actos administrativos durante el desarrollo del PAD.....	34
Figura 14. Interposición de recursos impugnativos.....	35

RESUMEN

El tema de investigación que se plantea en la tesis, tiene como base la siguiente interrogante ¿Existe vulneración del principio de proporcionalidad en las Resoluciones emitidas por el Órgano Sancionador de los Procesos Administrativos Disciplinarios, impuestos a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 – junio 2019? Para cuya solución se debió determinar la observancia de los fundamentos del principio de proporcionalidad en las sanciones del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, impuestos en la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 - junio 2019; también se tuvo que determinar los alcances generales de la Ley Servir, Ley N° 30057, explicar el procedimiento administrativo disciplinario presente en nuestra legislación y analizar el principio de proporcionalidad en sentido estricto en la Ley N° 30057. Se tiene como hipótesis la siguiente: Sí existe vulneración del principio de proporcionalidad en las Resoluciones emitidas por el Órgano sancionador de los procesos administrativos disciplinarios, impuestos a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 – junio 2019. Para lograr demostrar la hipótesis, se hizo uso de la hermenéutica jurídica y la dogmática jurídica, además que como instrumentos será necesario acudir a la observación documental y a la hoja de recojo de datos. Finalmente, se llegó a concluir que en las resoluciones en donde se sanciona a un servidor público, no se lleva a cabo una adecuada fundamentación del principio de proporcionalidad, por lo que sí existe Vulneración del principio de Proporcionalidad.

Palabras clave: Principio de proporcionalidad, servidor público, Ley Servir, sanción, falta administrativa, Proceso Administrativo Disciplinario

ABSTRACT

The research topic raised in the thesis is based on the following question: Is there a violation of the principle of proportionality in the Resolutions issued by the Sanctioning Body of Disciplinary Administrative Processes, imposed on the workers of the Utcubamba Health Network, the period June 2018 - June 2019? For whose solution it was necessary to determine the observance of the foundations of the principle of proportionality in the sanctions of the disciplinary administrative procedure of Law N ° 30057, imposed on the Utcubamba Health Network, during the period June 2018 – June 2019; It was also necessary to determine the general scope of the Servir Law, Law No. 30057, explain the disciplinary administrative procedure present in our legislation and analyze the principle of proportionality in the strict sense in Law No. 30057. The following hypothesis is assumed: There is a violation of the principle of proportionality in the Resolutions issued by the Sanctioning Body of disciplinary administrative processes, imposed on the workers of the Utcubamba Health Network, during the period June 2018 - June 2019. In order to prove the hypothesis, use was made of legal hermeneutics and legal dogmatics, in addition to that as instruments it will be necessary to go to the documentary observation and the data collection sheet. Finally, it was concluded that in the resolutions where a public servant is sanctioned, an adequate foundation of the principle of proportionality is not carried out, so there is a violation of the principle of proportionality.

Keywords: Principle of proportionality, public servant, Serving Law, sanction, administrative offense, Administrative Disciplinary Process.

I. INTRODUCCIÓN

La elección del tema que es materia de la presente tesis intitulada: “Vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones del proceso administrativo disciplinario - Red Salud Utcubamba periodo junio 2018 – junio 2019”, y que se tiene el placer de presentar a la comunidad académica, tiene su origen en las diversos cuestionamientos generados a raíz de las sanciones aplicadas a los servidores civiles, los mismos que se aplicaban de manera desproporcional a la gravedad de la faltas cometidas, cuestionándose principalmente la inobservancia del principio de razonabilidad prevista en nuestra Constitución, la ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y la ley número 30057, Ley del Servicio Civil. Como se aprecia a lo largo de la presente tesis, el principio de proporcionalidad es un principio que se encuentra expresamente positivizado en nuestro ordenamiento jurídico al estar regulado en la ley N° 27444 como principio general del procedimiento administrativo y a la vez como principio especial del procedimiento administrativo sancionador; asimismo, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, es un principio que tiene reconocimiento constitucional al encontrarse plasmado en el artículo 200 de la Constitución y es considerado como consustancial al estado social y democrático de derecho; por tanto, nos encontramos ante uno de los principios de mayor relevancia para la vigencia y protección de los derechos fundamentales.

Este principio no solamente ha sido abordado por la jurisprudencia nacional, sino también ha sido objeto de profundos estudios en la doctrina constitucional nacional y comparada, donde se ha discutido tanto su naturaleza jurídica así como su concepto y alcances frente a otros principios y a los mismos derechos fundamentales que sirve de garantía; y así se ha demostrado que en realidad se trataría de una norma constitucional de observancia obligatoria por todos los órganos jurisdiccionales tanto judicial como administrativos, al momento de fundamentar sus decisiones, pues éstas deberán estar basadas en un criterio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida a aplicarse, a efectos de garantizar el ejercicio de los derechos del administrado, pues es de recordar que la finalidad del principio de proporcionalidad es controlar los excesos y la arbitrariedad en el ejercicio del poder y se relacionan en cuanto a la ponderación de los derechos o intereses que se intentan restringir.

Precisamente la potestad sancionadora atribuida a la administración pública es la expresión del poder punitivo (ius puniendi) del Estado que le faculta imponer sanciones a los administrados por infracciones al ordenamiento jurídico, lo cual se traduce en la restricción de derechos fundamentales como el patrimonio, las libertades económicas, el derecho al trabajo, entre otros; por lo que a fin de evitar los excesos o la arbitrariedad es que se han previsto una serie de principios jurídicos destinados a encauzar y limitar el ejercicio de ese poder, entre los que se encuentran los principios de legalidad, de tipicidad, del debido proceso, de proporcionalidad, de razonabilidad, entre otros.

De esta manera el principio de proporcionalidad, constituye un verdadero límite al ejercicio del poder punitivo del Estado, que rigen no sólo en el momento en que la Administración ejerce la potestad sancionadora (plano aplicativo), sino que su observancia se da desde el momento en que se genera la norma reguladora de las infracciones y sanciones respectivas (plano normativo), por lo que es exigible tanto al legislador, como a la autoridad administrativa que aplica la sanción correspondiente. En cuanto a la exigencia de observar el principio de razonabilidad en todos los casos en que se imponen sanciones ha sido avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al referir que “(...) esto implica un claro mandato a la administración para que, en el momento de establecer una sanción administrativa, no se limite a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que, además, efectúe una apreciación razonable de los hechos en relación con quien los hubiese cometido; es decir, que no se trata sólo de contemplar los hechos en abstracto, sino “en cada caso” y tomando en cuenta “los antecedentes del servidor” (STC

n° 2192-2004-AA/TC); sin embargo, a la luz de los resultados obtenidos de la investigación se ha demostrado que no existe una adecuada interpretación del principio de proporcionalidad por parte de la Red de Salud de Utcubamba al imponer la sanciones puesto que se ha verificado que realiza una aplicación mecánica de las normas que regulan las sanciones administrativas sin considerar los diversos criterios establecidos para efectos de determinar y graduar la sanción y de esa manera establecer sanciones razonables y justas con relación a las infracciones cometidas.

Todo ello, nos ha permitido estructurar la investigación en 07 ítems, donde en el ítem I denominado introducción, se describe en forma sintética el contenido de la realidad problemática y las razones por las cuales se justifica la investigación.

En el ítem II denominado material y métodos, se precisan el objeto de estudio, el diseño de investigación, la misma que consiste en un modelo no experimental, de modo transversal,

tipo descriptivo; la población y muestra se encuentra constituida por 06 resoluciones de sanción emitidas durante el periodo junio de 2018 a junio de 2019, siendo que los métodos utilizados fueron principalmente el método explicativo, método inductivo-deductivo; las técnicas utilizadas fueron la observación directa no participante, análisis documental; asimismo como instrumentos se utilizó la ficha de recojo de información.

En el ítem III denominado resultados, se presentan los hallazgos producto de la investigación, los mismos que son expresados en tablas estadísticas y gráficos de pastel y barras, los mismos que son complementado con interpretaciones, de acuerdo a los objetivos generales y específicos establecidos previamente.

En el ítem IV denominado discusión de resultados, se realizó la discusión de los resultados obtenidos, producto de la información recabada; los resultados fueron contrastados con las diversas teorías e investigaciones que respaldan la investigación, destacando además nuestra opinión sobre la validez de los resultados y estableciendo la relación con los objetivos, problema e hipótesis planteada.

En la parte final del informe, que comprende los ítems V, VI y VII, contiene las conclusiones, recomendaciones y bibliografía de la investigación desarrollada.

II. MATERIAL Y MÉTODOS

2.1. Tipo de investigación

La presente investigación constituye una investigación cualitativa, pues se generó con el planteamiento de un problema delimitado y concreto; el mismo que se ocupa de aspectos específicos externos del objeto de estudio, y el marco teórico que guía el estudio fue elaborado sobre la base de la revisión de la bibliografía. (Hernández, Fernández & Batista, 2010, p.128).

2.2. Diseño de la investigación

La presente investigación está basada en un modelo no experimental, de modo transversal o transeccional, de tipo descriptivo analítico y correlacional.

2.2.1. Diseño es no experimental, puesto que ha consistido en observar el fenómeno ya existente en su contexto natural, para proceder a realizar el análisis. Además, en la presente investigación no se manipuló las variables, pues no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron al igual que sus efectos y es ajeno a la voluntad del investigador. (Hernández, Fernández & Batista, 2014. p. 152).

2.2.2. Diseño transeccional descriptivo, ha permitido realizar una descripción entre las variables en uno o más grupos de indicadores en determinado momento (Azañero, 2016, p. 75).

2.3. Población, muestra y muestreo

2.3.1. Población

La población en la presente investigación, estuvo representada por el número de resoluciones de sanción administrativa a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 – junio 2019, sumando un total de 10 expedientes de procesos administrativos disciplinarios, donde en 6 de ellos se ha emitido resolución imponiendo una sanción administrativa.}

2.3.2. Muestra

La muestra estuvo constituida por 6 resoluciones de sanción emitidas por el Órgano Sancionador de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 – junio 2019.

2.3.3. Muestreo

Por tratarse de un tipo de población y muestra específica no se utilizará fórmula alguna, significa que el estudio comprende un tipo de muestreo no probabilístico por conveniencia.

2.4. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos y procedimiento

2.4.1. Métodos

Los métodos científicos utilizados en la presente investigación fueron los siguientes:

- a. **Método lógico:** Mediante este método se realizó el análisis y comparación de la realidad problemática, a fin de elaborar conclusiones generales a partir de los objetivos e hipótesis planteada, partiendo del análisis particular de cada resolución de sanción emitida por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, para llegar a determinar la vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones emitidas por el órgano sancionador de los procesos administrativos disciplinarios, impuestos a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 – junio 2019.
- b. **Método deductivo:** Este método permitió conocer la realidad global de las variables dependiente e independiente, analizando el problema desde lo general hasta llegar a lo específico, y determinar la vulneración del principio de proporcionalidad de las resoluciones administrativas emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud Utcubamba.

- c. **Método analítico:** Este método permitió realizar el análisis de los resultados obtenidos de las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, mediante el uso de instrumentos como la ficha de recojo documental.
- d. **Método descriptivo – explicativo:** Mediante este método se realizó el acopio y registro de la información fundamental y necesaria de las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, durante el periodo junio 2018 a junio de 2019, la misma que permitió determinar y corroborar determinar la vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones de sanción impuestas a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, y de esta manera poder arribar a la discusión de resultados y conclusiones de la investigación.

2.4.2. Técnicas

Las técnicas utilizadas en la presente investigación fueron:

- a. **Análisis documental:** mediante esta técnica se realizó el análisis de las resoluciones de sanción administrativa emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, durante el periodo junio 2018 a junio 2019, asimismo, se analizó los aspectos relacionados a la aplicación del principio de proporcionalidad entre la sanción aplicada y la falta cometida por el administrado.

2.4.3. Instrumentos

El instrumento utilizado en la presente investigación es la ficha de recojo documental

2.5. Procedimiento y presentación de datos

El desarrollo de la presente investigación, se realizó en el siguiente orden:

- ❖ Primero, se elaboró el instrumento de investigación, constituido por la ficha de recojo de información, la misma que han permitido obtener de manera precisa información, a fin de demostrar los objetivos

planteados, y corroborar nuestra hipótesis respecto a que: sí existe vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones emitidas por el órgano sancionador de los procesos administrativos disciplinarios, impuestos a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo junio 2018 – junio 2019, por cuanto no se realiza una debida determinación de la sanción a las faltas y tampoco se ha realizado una debida graduación de la sanción a imponerse.

- ❖ Acto seguido, se realizó el acopio y recopilación de información del total de resoluciones de sanción administrativa emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba del periodo junio de 2018 a junio de 2019, las mismas que han permitido determinar y corroborar la vulneración del principio de proporcionalidad entre las sanciones impuestas y las faltas cometidas por los administrados de la Red de Salud de Utcubamba.
- ❖ Asimismo, se organizó, presentó y procesó los datos obtenidos, para ser analizados e interpretados haciendo uso de la estadística descriptiva.
- ❖ De acuerdo a los datos obtenidos, se procedió a realizar la discusión de los resultados, en base a los objetivos planteados, a la doctrina, normas legales e investigaciones realizadas por otros autores a nivel nacional e internacional.
- ❖ Finalmente, se arribó a conclusiones y recomendaciones, las mismas que guardan relación con los objetivos planteados

III. RESULTADOS

En esta etapa de la investigación, se procedieron a graficar y describir la información obtenida de las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, durante el periodo comprendido entre junio de 2018 a junio de 2019, resultados que se muestran a continuación:

Tabla 1

Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos hasta la emisión de la resolución de sanción.

Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos hasta la sanción		
Hasta un año	0	0%
Hasta 2 años	6	100%
De 3 años a más	0	0%

Fuente: Elaboración propia en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

Figura 1

Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos hasta la emisión de la resolución de sanción.



Figura 1: Tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos hasta la emisión de la resolución de sanción.

Interpretación: En la siguiente figura se evidencia que en el 100% de los casos de procesos administrativos disciplinarios, el tiempo transcurrido desde que se cometieron los hechos hasta la emisión de la resolución de sanción ha sido hasta dos años.

Tabla 2

Tiempo transcurrido desde el inicio del PAD hasta la emisión de la resolución de sanción.

Tiempo transcurrido desde el inicio del PAD hasta la sanción		
De 0 a 1 año	6	100%
De 1 año a más	0	0%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018.

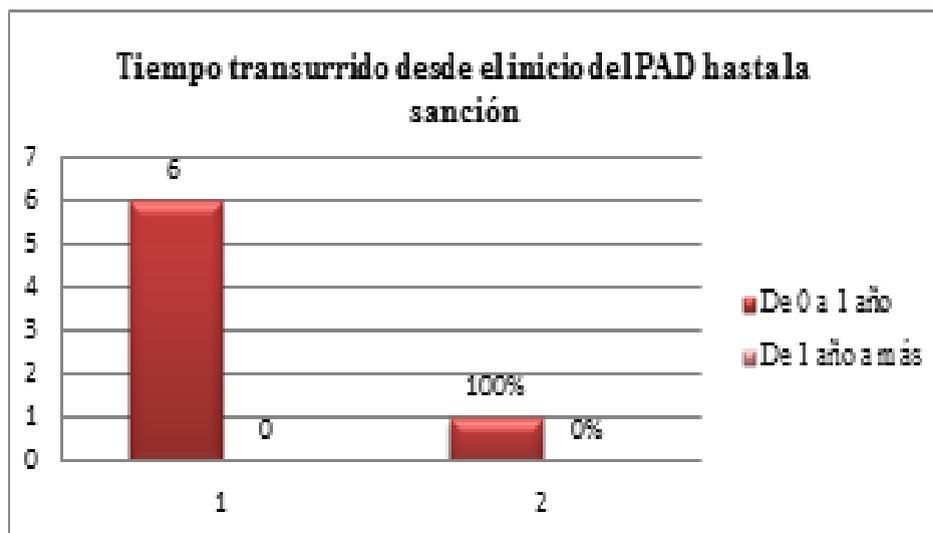


Figura 2: Tiempo transcurrido desde el inicio del PAD hasta la emisión de la resolución de sanción.

Interpretación: En la siguiente figura se evidencia que en el 100% de los casos, el tiempo transcurrido desde el inicio del proceso administrativo disciplinario hasta la resolución de sanción ha sido dentro del lapso de un año.

Tabla 3

Tipo de falta administrativa imputada al trabajador.

Tipo de falta administrativa imputada al trabajador		
Negligencia en el desempeño de las funciones (Art 85, inc. d - 30057)	5	83%
El uso de la función con fines de lucro (Art 98, inc. F -D.S n° 040-2014- PCM)	1	17%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

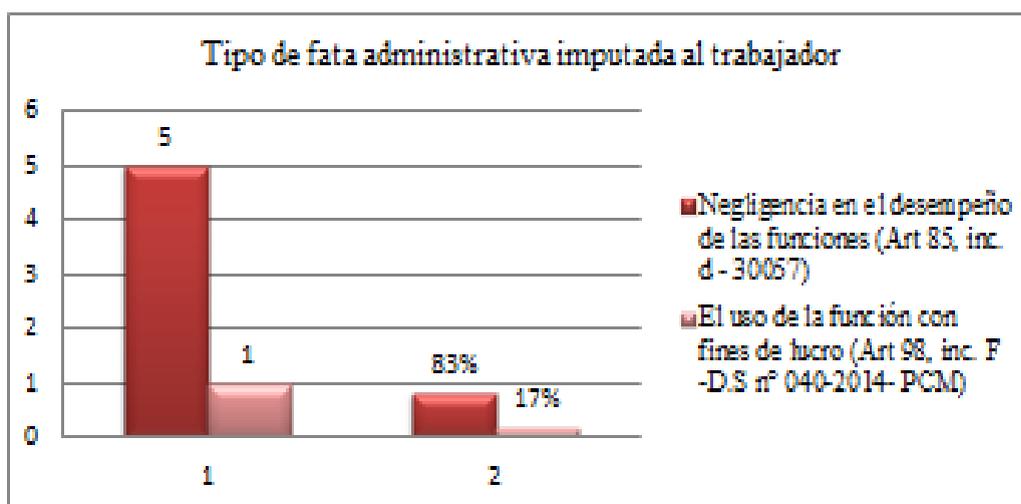


Figura 3: Tipo de falta administrativa imputada al trabajador.

Interpretación: En el presente gráfico se evidencia que del 100% de los casos de procesos administrativos disciplinarios, en un 83% de ellos se imputó la falta de negligencia en el desempeño de sus funciones, estipulada en el artículo 85, literal d) de la ley n° 30057 – Ley del Servicio Civil, y en un 17% de los casos, se imputó la falta consistente en el uso de la función con fines de lucro, falta administrativa regulada en el artículo 98, literal f) del Decreto Supremo n° 040-2014-PCM, Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

Tabla 4

El órgano instructor en la resolución de apertura de proceso administrativo disciplinario, realizó la determinación y graduación de la sanción.

Etapa instructiva			
	Sí	0	0%
<i>El órgano instructor en la resolución de apertura de proceso administrativo disciplinario, realizó la determinación y graduación de la sanción.</i>	No	6	100%

Fuente: *Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.*



Figura 4: *El órgano instructor en la resolución de apertura de proceso administrativo disciplinario, realizó la determinación y graduación de la sanción.*

Interpretación: En el presente gráfico, se advierte que en el 100% de los casos donde se apertura proceso administrativo disciplinario, el órgano instructor en la resolución que resuelve apertura proceso disciplinario, no realizó la determinación y la graduación de la sanción propuesta, de conformidad a los artículos 87 y 91 de la ley n° 30057 – Ley del Servicio Civil, situación que tampoco lo hizo al momento de emitir su informe.

Tabla 5

El servidor civil procesado, presentó su descargo ante la notificación de la resolución de inicio de proceso administrativo disciplinario.

Etapa instructiva			
	Sí	6	100%
<i>El servidor civil procesado, presentó su descargo ante la notificación de la resolución de inicio de proceso administrativo disciplinario.</i>	No	0	0%

Fuente: *Elaboración propia en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.*

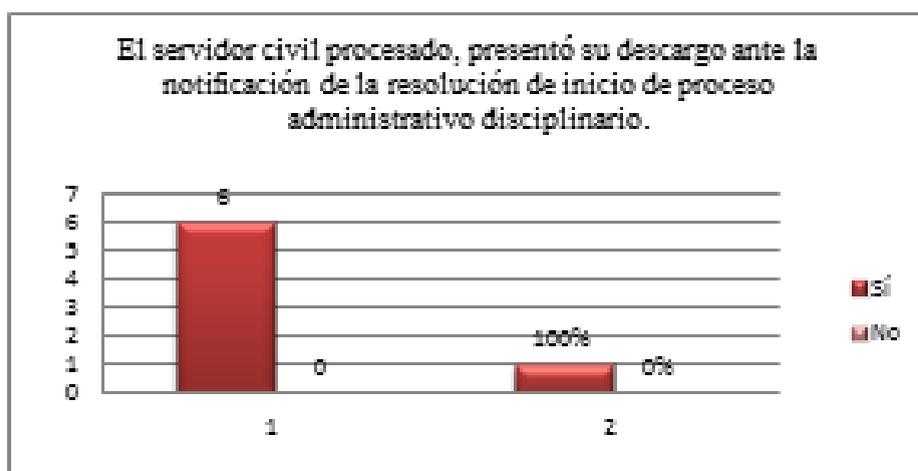


Figura 5: *El servidor civil procesado presentó su descargo ante la notificación de la resolución de inicio de proceso administrativo disciplinario.*

Interpretación: En el siguiente gráfico se evidencia que, en el 100% de los casos donde se inició proceso administrativo disciplinario contra los servidores civiles de la Red de Salud de Utcubamba, en su totalidad presentaron su descargo ante la falta imputada por el órgano instructor, de conformidad con el artículo 93, inciso 1 de la ley n° 30057, Ley del Servicio Civil.

Tabla 6

Pronunciamiento del órgano instructor sobre los descargos de los servidores procesados.

Etapa instructiva			
<i>Pronunciamiento del órgano instructor sobre los descargos de los servidores procesados</i>	Si	2	33%
	No	4	67%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

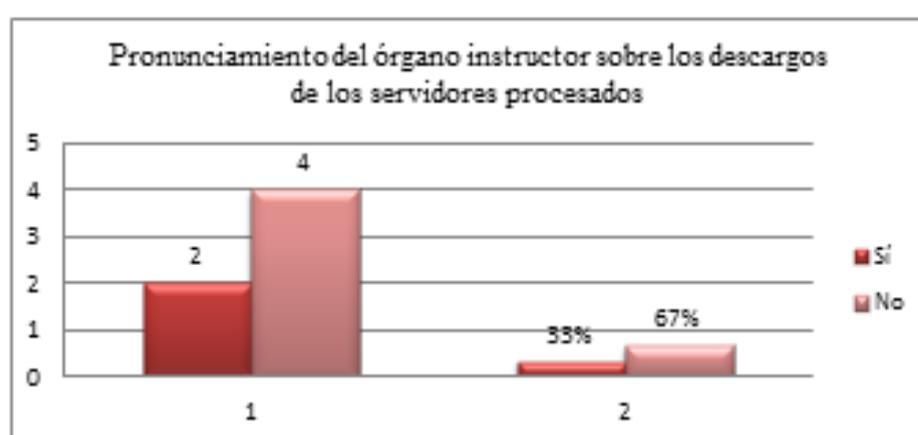


Figura 6: pronunciamiento del órgano instructor sobre los descargos de los servidores procesados.

Interpretación: En el siguiente gráfico se evidencia, que del 100% de los casos donde los servidores civiles procesados presentaron sus descargos ante la resolución de inicio de PAD, el órgano instructor, sólo en un 33% de los casos en su informe elevado al órgano sancionador, realizó un pronunciamiento absolviendo los descargos, y en un 67% no realizó pronunciamiento alguno.

Tabla 7

Debida fundamentación del órgano instructor en su informe.

Etapa instructiva			
	Sí	0	0%
<i>Debida fundamentación del órgano instructor en su informe</i>	No	6	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

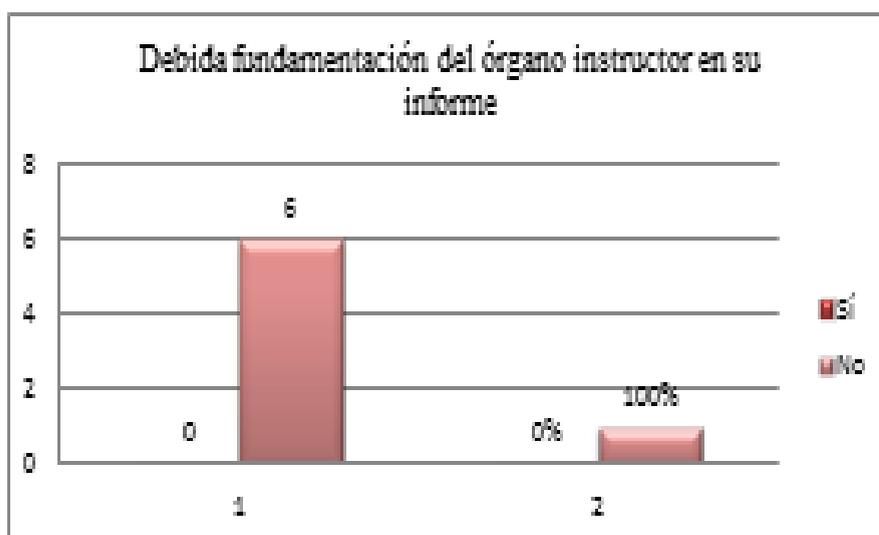


Figura 7: Debida fundamentación del órgano instructor en su informe.

Interpretación: En el siguiente gráfico se evidencia que, en el 100% de los casos, el órgano instructor, al momento de elaborar su informe determinando la continuación del proceso administrativo disciplinario, no realiza una debida fundamentación.

Tabla 8

Etapa sancionadora: Informe Oral solicitado por el servidor civil ante la notificación del informe de órgano instructor.

Etapa sancionadora			
	Sí	6	100%
Informe oral solicitado por el servidor civil ante la notificación del informe de órgano instructor	No	0	0%

Fuente: *Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.*

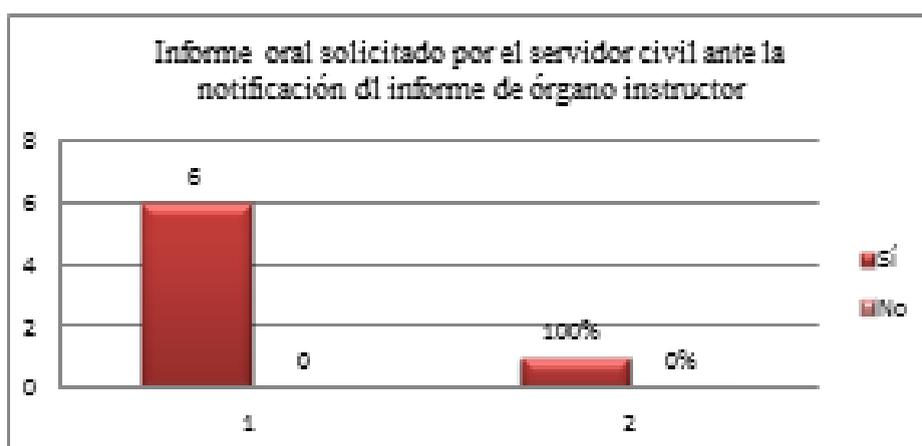


Figura 8: Informe oral solicitado por el servidor civil ante de la notificación de informe del órgano instructor.

Interpretación: En la siguiente figura, se evidencia que en el 100% de los casos, los servidores civiles ante la notificación del informe del órgano instructor, solicitaron al órgano instructor, para que realicen su informe oral, de conformidad al artículo 93, inciso 2 de la ley n° 30057.

Tabla 9

La Resolución de sanción emitida por el órgano sancionador, determino la sanción a las faltas.

Etapas sancionadora			
	Sí	3	50%
<i>La resolución de sanción emitida por el órgano sancionador, determinó la sanción a las faltas</i>	No	3	50%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.



Figura 9: La resolución de sanción emitida por el órgano sancionador, determino la sanción de las faltas.

Interpretación: En el siguiente gráfico se evidencia que, del 100% de resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador, solo un 50% de ellas, se realizó una determinación de la sanción a las faltas, de conformidad a algunos de los supuestos establecidos por el artículo 87 de la ley n° 30057.

Tabla 10

El Órgano Sancionador qué supuestos desarrollo del artículo 87 de la ley n° 30057.

Interrogante	Etapa sancionadora		
	supuestos del artículo 87 de la ley N° 30057	Cantidad	porcentaje
<i>¿Qué supuestos del artículo 87 de la ley N° 30057 se desarrolló a efectos de realizar la determinación de la sanción a las faltas?</i>	a. Grave afectación a los intereses del Estado	3	50%
	b. Ocultar la comisión de la falta	0	0%
	c. Grado de jerarquía y especialidad del servidor	0	0%
	d. Circunstancias en que se cometió la infracción	3	50%
	e. Concurrencias de varias faltas	0	0%
	f. Participación de uno o más servidores en la comisión de la falta	0	0%
	g. Reincidencia	0	0%
	h. Continuidad en la comisión de la falta	0	0%
	i. Beneficio ilícitamente obtenido	0	0%

Fuente: *Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.*

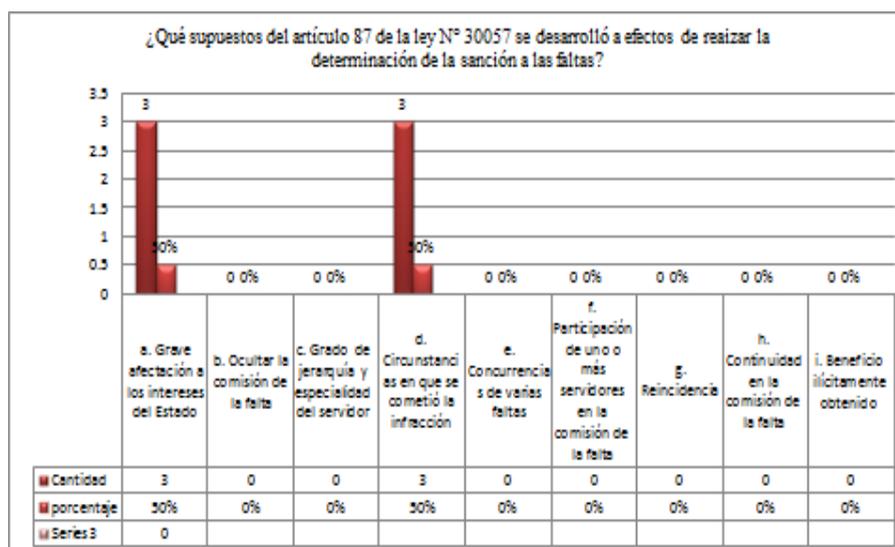


Figura 10. El Órgano Sancionador qué supuestos desarrollo del artículo 87 de la ley n° 30057.

Interpretación: En la siguiente figura se evidencia, que el órgano sancionador al momento que emitió sus resoluciones de sanción, solo en un 50% de los casos tomo en consideración y desarrolló el literal a) y d) del artículo 87 de la ley n° 30057, consistente en grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado, y las circunstancias en que se comete la infracción, y en lo que respecta a los demás supuestos, no realizó pronunciamiento alguno.

Tabla 11

Graduación de la sanción de conformidad al artículo 91 de la Ley N° 30057.

	Etapa sancionadora		
	Sí	0	0%
<i>Graduación de la sanción de conformidad al artículo 91 de la ley N° 30057.</i>	No	6	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

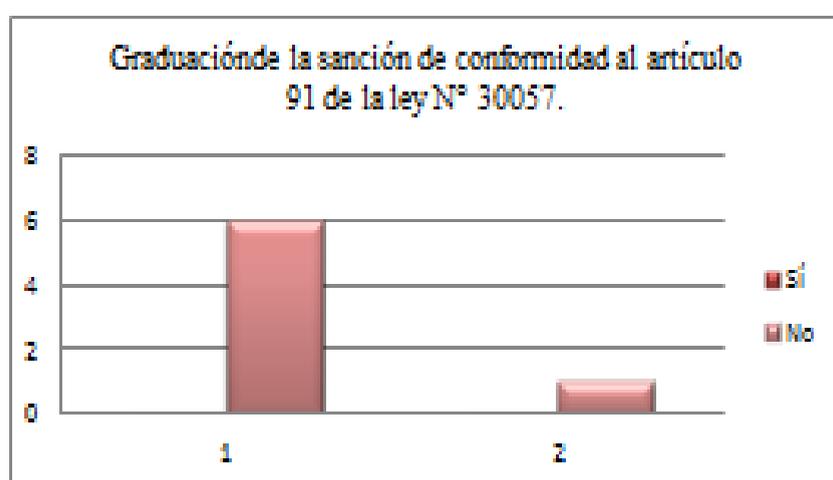


Figura 11: Órgano sancionador realiza graduación de la sanción de conformidad al artículo 91 de la ley n° 30057, al momento de emitir su resolución de sanción.

Interpretación: En la siguiente figura se evidencia que, en el 100% de los casos el órgano sancionador, al momento de emitir su resolución de sanción, no realizó una graduación de la sanción de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la ley n° 30057.

Tabla 12

Tipo de sanción impuesta a los servidores civiles procesados, por el órgano sancionador en las resoluciones emitidas en el periodo junio 2018 a junio de 2019.

Etapa sancionadora			
<i>Tipo de sanción impuesta a los servidores civiles</i>	Suspensión sin goce de remuneraciones	5	83%
	Amonestación escrita	1	17%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.



Figura 12: Tipo de sanción impuesta a los servidores civiles procesados, por el órgano sancionador al momento de emitir las resoluciones de sanción, durante el periodo junio de 2018 a junio de 2019.

Interpretación: En la siguiente figura se evidencia que, en un 17% de los casos se aplicó la sanción de amonestación escrita, y en el 83% de ellos se aplicó la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones.

Tabla 13

Debida Notificación de los actos administrativos durante el desarrollo del PAD.

Etapa sancionadora			
	Sí	6	100%
<i>Debida notificación de los actos administrativos durante el desarrollo del PAD</i>	No	0	0%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

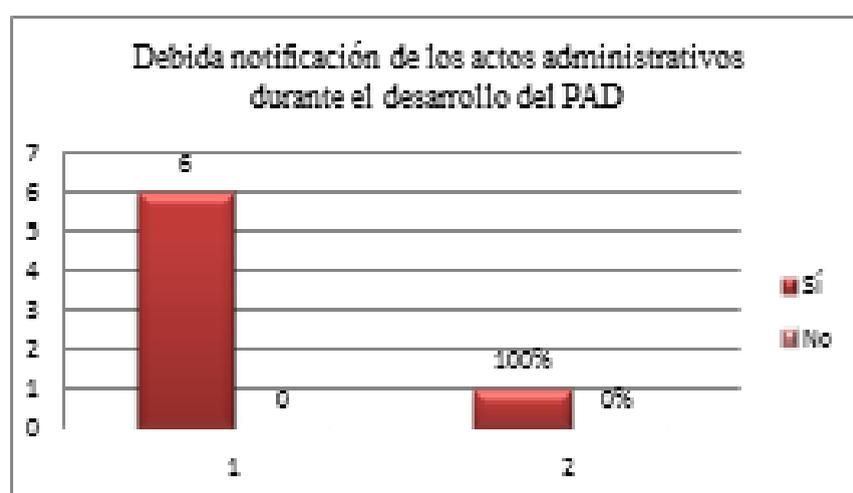


Figura 13: Debida Notificación de los actos administrativos durante el desarrollo del PAD.

Interpretación: En el siguiente gráfico se evidencia, que en el 100% de los casos de procesos administrativos disciplinario, se ha realizado una adecuada notificación de los actos administrativos a los servidores civiles procesados.

Tabla 14

Interposición de recursos impugnatorios.

Recurso impugnatorio interpuesto			
	Sí	0	0%
<i>Interposición de recursos impugnatorios.</i>	No	6	100%

Fuente: Elaboración propia, en base a las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador de la Red de Salud de Utcubamba, junio de 2018 a junio de 2019.

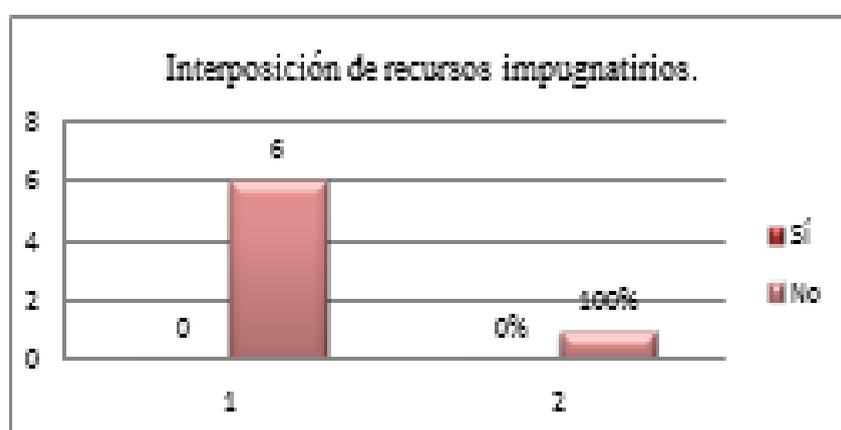


Figura 14: Interposición de recursos impugnativos.

Interpretación: En el siguiente gráfico se evidencia, que en un 100% de los casos, los servidores civiles sancionados, no han interpuesto recurso de apelación o reconsideración ante la resolución de sanción emitida por el órgano sancionador.

IV. DISCUSIÓN

En la presente investigación, se ha establecido como primer objetivo específico, el analizar el principio de proporcionalidad en sus tres vertientes: a) La idoneidad, b) La necesidad de la sanción, c) La proporcionalidad en sentido estricto, en el marco de la legislación, la doctrina y jurisprudencia.

En este sentido, es preciso mencionar que la Real Academia Española ha establecido en referencia a lo que se entiende por principio, indicando que es el “axioma que plasma una determinada valoración de justicia constituida por doctrina o aforismo que gozan de general y constante aceptación” (Diccionario del español jurídico, 2020).

De la misma forma, conceptualiza que el principio de proporcionalidad es entendido como “aquel principio jurídico en virtud del cual las penas han de ser necesarias y proporcionadas a la gravedad del delito cometido” (Diccionario del español jurídico, 2020).

En la doctrina comparada, Arnold, Martínez y Zuñiga, manifiestan que el principio de proporcionalidad apunta a la interdicción de actuaciones o intervenciones excesivas por parte de los poderes públicos, y a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal (TCF), la proporcionalidad pasó a transformarse en un principio constitucional de protección de los derechos fundamentales. En virtud de él se “prohíbe que las acciones de los poderes públicos sean excesivas y se establece la obligación de que estén contenidas dentro de sus propios límites”. Por ende, se trata esencialmente de un principio destinado a proteger los derechos y libertades, que, si bien no está escrito, el TCF entiende que está implícito en los fundamentos del sistema constitucional alemán. (2012)

Por su parte, la doctrina nacional, manifiesta Que:

El principio de proporcionalidad, que también es conocido como “proporcionalidad de injerencia”, “prohibición de exceso”, “principio de razonabilidad”, entre otras calificaciones, en realidad viene a ser un principio de naturaleza constitucional que permite medir, controlar y determinar que aquellas injerencias directas o indirectas, tanto de los poderes públicos como de los particulares, sobre el ámbito o esfera de los derechos de la persona humana, respondan a criterios de adecuación

coherencia, necesidad, equilibrio y beneficio entre el fin lícitamente perseguido y los bienes jurídicos potencialmente afectados o intervenidos, de modo que sean

compatibles con las normas constitucionales. Se trata, por tanto, de una herramienta hermenéutica que permite determinar la constitucionalidad tanto de la intervención o restricción como de la no intervención de los poderes públicos sobre los derechos fundamentales. (Beteta, s.f, p.9)

Efectivamente, como se pudo apreciar tanto la doctrina nacional como internacional unifica criterios respecto a que el principio de proporcionalidad es de carácter constitucional que busca regular y evitar las intervenciones excesivas por parte de los poderes públicos del Estado, en tutela de los derechos de los administrados, por lo que el núcleo de este principio consiste en realizar una ponderación entre los hechos cometidos y la sanción a aplicarse. Por tanto, se puede afirmar que este principio busca principalmente evitar una utilización arbitraria y desproporcional de la aplicación de las medidas correctivas o de sanción que conlleven a una limitación de los derechos fundamentales, ya sea mediante la aplicación de una pena o una sanción administrativa, para tal efecto se debe realizar una ponderación entre los bienes o derechos materia de protección y la medida a aplicarse.

En este sentido, la doctrina ha desarrollado al principio de proporcionalidad, que comprende o se enmarca dentro de tres dimensiones como son la necesidad, idoneidad y proporcionalidad propiamente dicha:

Criterio de idoneidad

Mejor conocido en la doctrina como la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, en tal sentido, bajo el test de idoneidad, debe de analizarse una relación de causalidad, entre el medio y fin, justificando en este sentido si la medida preventiva o sancionadora requerida como un mecanismo o medio, tendría algún vínculo con el fin propuesto, es decir para que la medida incoada contra una persona, será idónea solo en la medida que el objeto de la medida sea legítima, y tenga un contenido constitucional.

Al respecto, **Beteta** (s.f), manifiesta que:

El primer aspecto de análisis de idoneidad consiste en verificar si el fin puede ser considerado legítimo desde el punto de vista constitucional. Este primer elemento es un presupuesto del segundo. Solamente se ha determinado de antemano qué finalidad persigue la intervención legislativa, y si se ha constatado que esta finalidad

no resulta ilegítima desde la perspectiva de la Constitución, podrá enjuiciarse si la medida adoptada por el Legislador resulta idónea para contribuir a su realización. (p. 14)

Si bien es cierto, el principio de proporcionalidad, ha sido mayormente desarrollado en la doctrina y jurisprudencia del derecho penal, ello no restringe poder desarrollar el contenido de este principio desde esta óptica jurídica, ya que se aplicará de manera supletoria en el derecho administrativo sancionador, al respecto, se tiene que uno de los principales aportes respecto al principio de proporcionalidad, se encuentra recogido en la sentencia del Baguazo, del caso denominado “curva del diablo”, emitida por la Sala Penal de Apelaciones Transitoria Liquidadora de Bagua de la Corte Superior de Justicia de Amazonas, recaída en el expediente n° 00194-2009, donde respecto al subprincipio de idoneidad se precisa lo siguiente:

El análisis de idoneidad comprende dos momentos: 1. Analizar si con la restricción se persigue una finalidad constitucional, es decir, si se busca concretar un bien jurídico constitucional (un derecho fundamental, un principio, un valor o directriz constitucional). 2. Determinar que la medida sea idónea para la protección de otros derechos y bienes constitucionales y para alcanzar la finalidad. En tal sentido, el análisis de idoneidad supone “(...) de un lado, que ese objetivo sea legítimo; y, de otro, que la idoneidad de la medida examinada tenga relación con el objetivo, es decir, que contribuya de algún modo con la protección de otro derecho o de otro bien jurídico relevante” (Ruiz, 2019).

Asimismo, Burga, 2011, indica que: este subprincipio ha sido conceptualizado por nuestro Tribunal como una relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. Es decir, que el análisis de idoneidad supone, “(...) de un lado, que ese objetivo sea legítimo; y, de otro, que la idoneidad de la medida examinada tenga relación con el objetivo, es decir, que contribuya de algún modo con la protección de otro derecho o de otro bien jurídico relevante”. De dicha conceptualización, se puede afirmar que la idoneidad o adecuación debe ser medida con relación a los derechos o principios que, efectivamente, se encuentran comprometidos, al margen de que de los objetivos aparentes o hipotéticos expuestos por quien interviene en el ámbito de un derecho fundamental, resulten o se mencionen como afines a los derechos no

comprometidos realmente.

En esta misma línea, la referida autora cita a dos sentencias, emitidas por el Tribunal Constitucional, donde se evidencia claramente la aplicación del sub principio de idoneidad, las mismas que se ven reflejadas de la siguiente manera:

**Caso Calle de las Pizzas (Asociación de Comerciantes San Ramón y Figari)
- STC Exp. n° 0007-2006-PI/TC.**

Aquí, el Tribunal realizó dos análisis de proporcionalidad. En el primero de ellos se trató de establecer la constitucionalidad de las ordenanzas n° 212-2005 y 214-2005 cuyo objeto era que se resguarde la tranquilidad y seguridad de los vecinos mirafloresinos. En este caso, el Tribunal hizo la siguiente ponderación: garantizar la vida y la integridad estableciendo una restricción de la hora máxima de apertura de un establecimiento, versus garantizar la vida, seguridad e integridad física de los trabajadores y concurrentes de los establecimientos de la zona bajo restricción a través de la limitación del horario máximo de apertura de estos; siendo el resultado de dicha ponderación negativo, estableciendo, en el análisis de idoneidad del medio, que la restricción de horarios en la atención de los establecimientos ubicados en la zona objeto de la medida, no constituye una medida idónea para la prosecución del objetivo que se propone la municipalidad, es decir, el resguardo de la tranquilidad y seguridad de los vecinos mirafloresinos.

**Caso sobre la legislación contra el terrorismo - STC Exp. n° 0010-2002-
AI/TC**

En esta sentencia, el Tribunal estableció que la cadena perpetua resultaba una medida desproporcionada por inadecuada con relación a los fines constitucionales de la pena, que no puede sino orientarse hacia la resocialización del condenado y no a su “cosificación” en el que este termina considerado como un objeto de la política criminal del Estado, sin posibilidades de ser objeto de medidas de su resocialización. (p. 259).

Finalmente, en esta línea de argumentación, la doctrina comparada, respecto a la idoneidad o adecuación, ha expresado que este subprincipio se desarrolla en dos vertientes para determinar la licitud de una intervención en un derecho fundamental:

1) aquella medida legislativa debe tener un fin legítimo (...) en este caso, para

intervenir un derecho fundamental, el legislador debe intentar lograr un “fin constitucionalmente legítimo”, “un estado de cosas que debe alcanzarse por estar ordenado por un principio constitucional”, entonces, dado que los derechos fundamentales se garantizan en la constitución, para ser una limitación legítima al ámbito de aplicación de éstos, el fin legislativo debe estar permitido por ley suprema, y tender a satisfacer un principio constitucional, lo que evidentemente excluye como legítimo a todo fin prohibido por ella, pues limitar la eficacia de los derechos fundamentales en nombre de cualquier “interés” afectaría el principio de supremacía constitucional y aun su misma naturaleza de “derechos”; y 2) debe ser objetivamente idónea o adecuada para realizarlo, es decir que por su medio efectivamente pueda alcanzarse una situación que satisfaga el fin a que supuestamente sirve, por ser ella su consecuencia natural, en este sentido, la medida legislativa debe contribuir y facilitar de cualquier forma la realización del fin inmediato que persigue, pues el juicio de idoneidad no tiene por objeto provocar una excesiva intervención de la judicatura constitucional en la labor del legislador, porque “no se trata de imponer en vía jurisdiccional las medidas más idóneas y eficaces para alcanzar el fin propuesto, sino tan solo de excluir aquellas que puedan acreditarse como gratuitas o claramente ineficaces”. (Sánchez, s.f, pp. 40 – 44).

Consecuentemente, tanto la doctrina nacional, como la doctrina comparada, coincide en que para comprobar la utilidad o idoneidad de una medida restrictiva de un derecho constitucional, habrá que realizar inicialmente una verificación y evaluación de si la medida a adoptar resulta apta para la consecución del fin perseguido, vale decir si supera la relación entre medio-fin, obviamente y como lo resalta Sánchez Rubén, que este medio sea legítimo, que está amparado por las normas constitucionales, y que el interés que se espera garantizar debe referirse a un interés de la sociedad, porque simple y sencillamente la justificación y legitimación de toda actividad estatal, se funda en la consecución del bien común de todos los integrantes de la sociedad.

Criterio de necesidad

La necesidad de la medida, va referido a la utilización de la misma para el logro del fin (que no exista otro medio que pueda conducir al fin), en este supuesto, para imponer una medida restrictiva de derechos se exige que no exista otro medio

alternativo más benigno con igual idoneidad para alcanzar el objetivo cautelar.

Así lo ha señalado Ruiz, 2019, cuando indica que, conforme al análisis de necesidad, la medida será constitucional sólo si no existe otra alternativa que buscando la misma finalidad restrinja menos los derechos afectados. Y hace referencia a lo expresado en la sentencia “Curva del Diablo”, “la regla de necesidad evalúa la constitucionalidad de una medida restrictiva de derechos fundamentales en dos niveles. En primer lugar, se debe determinar si la medida sometida a control es la única idónea para favorecer la finalidad pretendida con su aplicación -lo que se denominará necesidad teleológica-; y, en segundo lugar, se debe analizar si dicha medida es la que implica una menor afectación en los derechos fundamentales - lo que se denomina necesidad técnica”.

Igual criterio desarrolla Beteta, cuando señala que, en el criterio de necesidad se exige la necesaria aplicación de una medida que tenga a limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales en el caso concreto, [esto es], que la medida deba encontrar una justificación en el caso sobre el cual pretende operar, [y que esta justificación], haga necesaria su aplicación. La necesidad de la medida, puede ser entendida desde una dimensión restringida o procesal, o, desde una dimensión amplia o extra procesal [considero a ésta última como criterio para analizar los casos “complejos”]. La primera atiende a que no debe existir ningún otro medio –más benigno– dentro de la ley, que justifique el objetivo propuesto, [es decir], compara la medida adoptada con otros medios alternativos disponibles, esta medida será necesaria siempre que su aplicación resulte siendo importante para los fines de la investigación. Respecto a la dimensión amplia o extra procesal, tiene más que ver con el contexto real, partiendo de comprender las estructuras lógico–objetivas, [es decir], si la medida que se pretende aplicar, es necesaria en atención al análisis que se hace del contexto real, [procurando en todo momento], no ocasionar un estado de caos político-social, que devengan en perjudiciales para la vigencia de la dignidad humana, a través del análisis que se hacen las consecuencias que resultarían de, [si se admite o no], la aplicación de la medida.

Esta dimensión se ubica en un punto intermedio entre el segundo presupuesto que hace referencia a la necesidad de aplicación de la medida, y al tercer presupuesto referido a la proporcionalidad propiamente dicha. La dimensión extra procesal, está

orientada en el sentido de que la medida que pretende limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, [solo será necesaria], si del análisis realizado sobre el contexto material

–y las estructuras lógico-objetivas del mundo real– la aplicación de la medida no afectase el orden social, y no desestabilizase el regular desenvolvimiento y funcionamiento de determinado grupo social. En buena cuenta, ello implica que la medida limitativa de derechos que se pretende aplicar, no sea perjudicial para el desempeño, y roles propios del sujeto sobre el cual se pretende incoar dicha medida. (pp. 14-15).

En este sentido, es evidente que, en lo que respecta a una evaluación de las medidas a imponer, éstas deberán ser necesarias, en el aspecto que deban ser el único medio necesario e idóneo para lograr el fin propuesto, y este aspecto también es concordante con la doctrina comparada, pues la legislación mexicana, ha establecido respecto al criterio de necesidad, dos aspectos importantes que deben de tomarse en cuenta al momento de realizar el análisis de la proporcionalidad desde el criterio de necesidad. Así lo señala Sánchez Ruben, cuando indica que, este subprincipio dispone que la medida legislativa que restrinja un derecho fundamental, sea estrictamente indispensable para satisfacer el fin que a aquellos se intenta oponer, porque: 1) es la menos gravosa para el derecho afectado, entre diversas opciones igualmente idóneas para conseguir el fin mencionado; o 2) no existen opciones para satisfacer el fin perseguido o las disponibles afectan el derecho intervenido en una medida mayor. De no estar ante uno de los supuestos apuntados, la medida en cuestión será ilegítima porque intervendría un derecho fundamental de una manera que no sería estrictamente necesaria, porque existe alguna alternativa menos perjudicial para él, con los mismos resultados para el fin legislativo que se oponen.

Aunado a ello, corrobora lo expuesto, el criterio adoptado por el mismo Tribunal Constitucional, Caso Trabajadores del Perú (CGTP) - STC Exp. N° 04677-2004-PA/TC, cuyo tenor está referido a un proceso de amparo presentado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) contra un decreto del alcalde de Lima Metropolitana que prohibía manifestaciones públicas en el Centro Histórico de Lima. El Tribunal consideró que existía un conflicto entre la exigencia

de protección del patrimonio histórico, como parte del contenido constitucionalmente protegido de las libertades culturales, y el derecho de manifestación y reunión; estableciendo que, en el caso, la medida de restricción de las manifestaciones en el centro histórico: “(...) si bien persigue un fin constitucionalmente válido (proteger el centro histórico como patrimonio cultural) y utiliza un medio idóneo para ello (prohibir las reuniones en el área que lo configura); sin embargo, al proscribir en abstracto toda reunión en el Centro Histórico de Lima (con la salvedad hecha de los eventos tradicionales), incurre en una medida absolutamente innecesaria, puesto que el mismo objetivo podría alcanzarse evaluando, caso por caso, las razones objetivas, suficientes y fundadas que puedan justificar la adopción de medidas restrictivas del ejercicio del derecho de reunión, siendo la prohibición la última ratio a la que debe acudir la autoridad administrativa” (Burga, 2011, p. 260).

Consecuentemente, coincidimos en afirmar que tanto la doctrina como la jurisprudencia ha incidido en fijar el criterio respecto al subprincipio de necesidad o juicio de indispensabilidad, y es que básicamente debe examinarse si la intervención pública es indispensable, por no existir un instrumento o medio más moderado para su consecución, vale decir que se tiene que realizar una evaluación de entre los diversos medios posibles a aplicar, con la finalidad de optar por aquel que implique una menor restricción o afectación de la esfera jurídica de los afectados.

Criterio de proporcionalidad en sentido stricto

En este aspecto se debe de analizar la proporcionalidad entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes. Lo cual implica que, una vez superado el test de idoneidad y necesidad de las medidas a imponerse, debe comprobarse y evaluarse si es que existe un equilibrio entre las ventajas y perjuicios que se producen al limitarse un derecho constitucional para salvaguardar otro bien o derecho fundamental.

Al respecto, Ruiz, 2019, indica que la medida será proporcional sólo si se demuestra que la intensidad de la afectación de los derechos fundamentales y/o bienes jurídicos constitucionales es menos gravosa en comparación con la intensidad de la

satisfacción del derecho o bien jurídico constitucional que se intenta concretar con la medida propuesta. De lo contrario, si la intensidad de la afectación del derecho es más grave, la medida deberá ser prohibida y excluida su implementación. (...) La regla de ponderación exige evaluar en función al caso concreto la importancia o prevalencia de los intereses constitucionales en conflicto, donde uno precede o tiene más valor que el otro, es decir, se busca determinar el bien jurídico que es preferido y el que debe ceder en atención a las circunstancias propias de cada caso.

En esta misma línea de pensamiento, Beteta, haciendo referencia al criterio de Robert Alexy, principal defensor del principio de proporcionalidad, agrega que: los principios, en cuanto mandatos de optimización, exigen una realización lo más completa posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Las referencias a las posibilidades fácticas llevan a los bien conocidos principios de adecuación y necesidad. La referencia a las posibilidades jurídicas implica una ley de ponderación que puede ser formulada como sigue: cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o de menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro. La ley de ponderación no formula otra cosa que el principio de la proporcionalidad en sentido estricto. Por su parte Luis Prieto Sanchis señala que la proporcionalidad es la fisonomía que adopta la ponderación cuando se trata de resolver casos concretos y no de ordenar en abstracto una jerarquía de bienes, tiene una importancia capital porque es la prueba que debe superar toda medida restrictiva de un derecho constitucional. La prueba de proporcionalidad se descompone en cuatro elementos, que deberán sucesivamente acreditados por la decisión o norma impugnada: primero, un fin constitucionalmente legítimo como fundamento de la interferencia en la esfera de los derechos. Segundo, la adecuación o idoneidad de la medida adoptada en orden a la protección o consecución de dicho fin. Tercero la necesidad de la intervención o, lo que es lo mismo, del sacrificio o afectación del derecho que resulta limitado, mostrando que no existe un procedimiento menos gravoso o restrictivo. Y finalmente la llamada proporcionalidad en sentido estricto, en este criterio ha de realizarse una ponderación o balance, entre la medida de coerción personal y el derecho que se pretende afectar, [esto es], que el objetivo de intervención, debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación al derecho fundamental. La ponderación de la medida limitadora, [importa], el análisis racional que realiza el

juez, tomando en cuenta el juicio de desvalor que recae sobre un hecho o acto humano para que en consecuencia se pueda hacer un juicio de desvalor al autor de ese hecho que justifique de manera necesaria e idónea la medida de coerción. Enhorabuena, [lo que exige la ponderación], es que la medida limitativa de derechos fundamentales revista de una intervención mínima, procurando el uso racional en la declaración de derechos. (pp. 16-17).

Efectivamente, este criterio también ha sido respaldado por la doctrina comparada, al establecer que la proporcionalidad, es la ponderación como eje fundamental para una debida valoración de derechos fundamentales, al respecto indica que este subprincipio supone una valoración entre un derecho fundamental o principio constitucional y el fin legislativo que origina su menoscabo, a través del examen de los gravámenes que se imponen recíprocamente, para establecer si el beneficio obtenido por dicho fin legislativo, justifica la intensidad en que se menoscaban aquellos. Lo anterior es lo que se conoce como ponderación en sentido estricto, que Alexy hace consistir en determinar “cuál de los intereses [en conflicto], de igual jerarquía en abstracto, tiene mayor peso en el caso concreto”. (Sánchez, p. 51).

Dentro de este orden de ideas, concluimos que una vez superado y analizado el test de idoneidad y necesidad de la medida, en el ámbito de la proporcionalidad en sentido estricto corresponde realizar una comparación entre el grado de realización del fin constitucional y consecuentemente el grado de intensidad de la intervención en el derecho fundamental, pues como se ha expresado en los fundamentos precedentes, la ponderación va a suponer realizar una evaluación de un derecho que se encuentra en conflicto con otro, vale decir, que se debe de valorar los diferentes intereses contrapuestos y las circunstancias concurrentes en cada caso en concreto, evaluar e identificar cuáles son los beneficios y ventajas derivadas de la restricción de uno o más derechos, entendiéndose que ésta restricción debe ser siempre superior a los perjuicios sobre otros bienes e intereses en conflicto.

En conclusión, de todo lo expuesto se sintetiza, que la aplicación del principio de proporcionalidad resulta de suma importancia a efectos de garantizar que las medidas o sanciones a imponer por el órgano judicial o administrativo se encuentren legitimadas y dentro del ámbito constitucional, por lo tanto corresponde realizar un análisis y evaluación desde la perspectiva de los tres subprincipios, como son la

idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, pues lo que se debe garantizar en toda instancia es la no vulneración de los derechos constitucionales, y si en caso exista una restricción de éstos, debe ser por un fin superior y un bien mayor, y el hecho que implique la imposición de una medida, esta debe ser razonable, legítima y que sea la menos lesiva y necesaria para la consecución de un fin.

Como segundo objetivo específico de la presente investigación, se ha propuesto Determinar si en las Resoluciones emitidas por el órgano sancionador del proceso administrativo disciplinario – Red de Salud Utcubamba, vulnera el principio de proporcionalidad.

En este acápite a efectos de determinar si existe o no la vulneración del principio de proporcionalidad en las resoluciones de sanción y de esta forma corroborar nuestra hipótesis propuesta, es necesario recurrir a hacer mención a los resultados obtenidos, del análisis de cada uno de las resoluciones de sanción emitidas durante el periodo junio de 2018 a junio de 2019, siendo así, de la figura 1 se evidencia que el 100% de los procesos administrativos disciplinarios sancionadores que se instauraron en la Red de Salud de Utcubamba, desde el momento de la comisión de los hechos hasta la emisión de la sanción han transcurrido hasta dos años, lo que significa que en este caso se ha incurrido en ninguno de los supuestos del artículo 94 de la ley n° 30057 referido a la prescripción, esto es la potestad sancionadora del Estado se encuentra legitimada por estar dentro del plazo para poder investigar hechos que supuestamente constituirían una presunta falta administrativa, de la misma forma, en la figura número 2 se evidencia que en el 100% de los casos, el tiempo transcurrido desde el inicio del proceso administrativo disciplinario hasta la emisión de la resolución de sanción, ha sido de hasta un año, lo que significa que la actuación del órgano administrativo se encuentra dentro de los márgenes que establece el artículo 94° segundo párrafo, el cual establece que “entre el inicio del procedimiento disciplinario y la emisión de la resolución de sanción no puede transcurrir un plazo mayor a un año”, asimismo, se evidencia que estas resoluciones de sanción en un 83% fueron por la falta de negligencia en el desempeño de las funciones de los servidores civiles, la misma que se encuentra consagrada en el artículo 85, literal d) de la ley n° 30057,

ley del serviciocivil, y en un 17 % las resoluciones de sanción fueron para sancionar la falta de uso de la función con fines de lucro, la misma que se encuentra estipulado en el artículo 98, literal f) del Decreto Supremo n° 040-2014-PCM.

De la misma forma, el artículo 106 del Decreto Supremo n° 040-2014-PCM, reglamento de la Ley del Servicio Civil, establece que el procedimiento administrativo disciplinario cuenta con dos fases, una fase instructiva y una fase sancionadora; respecto a la primera fase, ésta se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa, la misma que se inicia con la notificación al servidor civil de la resolución que da inicio al proceso administrativo disciplinario, brindándole un plazo de 5 días hábiles para presentar su descargo, vencido dicho plazo, el órgano instructor realizará el análisis e indagaciones necesarias para determinar la existencia de la responsabilidad civil en un plazo máximo de 15 días, en este sentido, se tiene que esta fase es de suma importancia pues será responsabilidad del órgano administrativo el recabar los medios probatorios que acrediten una responsabilidad administrativa, la misma que se debe de encontrar debidamente fundamentada, en la presente investigación, se evidencia que del 100% de las resoluciones de inicio de proceso administrativo disciplinario, las mismas que fueron debidamente notificadas a los servidores, y éstos en su 100% presentaron sus descargos dentro del plazo legal, tal y como se evidencia de la figura número 5, sin embargo, se evidencia la deficiencia en la actuación administrativa, pues se desvinculan de lo establecido por la normativa que indica el realizar el análisis e indagaciones necesarias para corroborar o descartar la existencia de responsabilidad, pues tal y como se evidencia de la figura número 4 en el 100% de los casos el órgano instructor no realizó una mínima diligencia a efectos de determinar la sanción a las faltas, o la graduación de la posible sanción a imponerse, en consecuencia omitiendo su función de investigar las situaciones atenuantes o agravantes de la comisión de la falta, pasó a emitir su informe de órgano instructor, donde nuevamente incurrió en una motivación aparente, inaplicando lo establecido por el artículo 87 y 91 de la ley n° 30057, aunado a ello, de la figura número 6 también se corrobora que el órgano instructor al momento de realizar su informe dirigido al órgano sancionador solo en un 37% de los casos se pronuncia absolviendo los descargos presentados, y en un 67% de los casos no

realiza pronunciamiento alguno respecto a los descargos presentados, y sin tener en cuenta los argumentos realizados por los administrados en ejercicio de su derecho de defensa, éste emite pronunciamiento recomendando al órgano sancionador que continúe con el proceso administrativo disciplinario, y se imponga una sanción, existiendo por ende en el 100% de los casos una falta de motivación de los actos administrativos, tal y como se corrobora de la figura número 7. Asimismo, en la segunda etapa o fase sancionadora, cuya dirección está a cargo del órgano sancionador, la misma que comprende desde la recepción del informe del órgano instructor, hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de sanción, o que determina la declaración de no haber lugar, en esta segunda etapa, de conformidad al debido procedimiento corresponde al órgano sancionador notificar y poner de conocimiento al servidor civil el informe de órgano instructor, a efectos de que este en ejercicio de su derecho de defensa, y de conformidad al artículo 112 del reglamento de la ley del servicio civil, pueda solicitar su informe oral ya sea de manera personal o a través de su abogado, procedimiento que se ha cumplido al 100%, tal como se corrobora de los resultados graficados en la figura número 8, lo que nos hace indicar que en lo que respecta al cumplimiento de plazos y debido emplazamiento de los actos administrativos a los servidores civiles se ha cumplido de conformidad a lo que se establece en las normas del procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo, ello no significa que se haya garantizado el ejercicio del derecho de defensa, pues si bien es cierto, que los servidores civiles han tenido la posibilidad de contradecir o presentar sus descargos ante la falta imputada, pero al no haberse tomado en cuenta sus argumentos, o al no existir un pronunciamiento al respecto por parte de la autoridad administrativa, obviamente no se está garantizando al 100% el derecho de defensa, y tampoco se está garantizando el derecho que tiene toda persona a la debida motivación de las resoluciones, la misma que debe contener una identificación clara y precisa de los hechos y su tipificación en la norma que constituiría una falta administrativa pasible de sanción, vale incidir en que esta decisión deberá estar basada en un criterio de proporcional y razonable, sin embargo de la figura número 9 se evidencia que solo en un 50% de las resoluciones de sanción emitidas por la Red de Salud de Utcubamba, se realizó una determinación de la sanción a las faltas, de conformidad con lo estipulado en el

artículo 87 de la ley 30057, la misma que establece que la sanción a aplicarse debe ser proporcional a la falta cometida, y para su determinación se deben evaluar la concurrencia o existencia de nueve supuestos, los mismos, que según se evidencia de la figura número 10, solo en un 50% se analizó los supuestos contenidos en el literal a) grave afectación a los intereses del Estado, y el literal d) circunstancias en que se cometió la infracción, sin embargo no se realiza un respectivo análisis, solo se limitan a describir el artículo y los supuestos referidos, sin desarrollar cual es la vinculación entre los hechos y los supuestos que se deben analizar para una determinación proporcional entre la falta cometida y la sanción a imponerse. Esta problemática también se evidencia del contenido de la figura número 11, donde se indica que en el 100% de las resoluciones de sanción emitidas por la Red de Salud de Utcubamba, no se ha tomado en cuenta lo establecido por el artículo 91 de la ley número 30057, referido a la graduación de la sanción, donde se prescribe que los actos de administración pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción, de la misma forma indica que la sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad, pues su aplicación no debe ser de forma automática, pues la entidad debe contemplar no solo la naturaleza de la infracción, sino también los antecedentes del servidor civil, lo cual es concordante con el criterio adoptado por el mismo Tribunal Constitucional en el Expediente n° 2192-2004-AA/TC, cuando establece que: una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos: a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no solo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto. b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no solo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues solo así, un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los antecedentes del servidor, como lo ordena la ley en este caso. c) Una vez establecida la necesidad de la medida sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.

Por tanto, para que; un acto administrativo sea proporcional se debe de realizar un análisis desde una perspectiva de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, sin embargo de los resultados obtenidos y descritos en las tablas número 9, 10 y 11 se evidencia que en las resoluciones de sanción emitidas por el órgano sancionador – Redde Salud de Utcubamba, periodo junio de 2018 a junio de 2019, no se ha realizado un análisis desde la perspectiva del principio de proporcionalidad y razonabilidad, existiendo así una evidente vulneración de éstos principios constitucionales, lo cual corrobora nuestra hipótesis planteada respecto a que: “sí existe, vulneración del principio de proporcionalidad en las Resoluciones emitidas por el órgano Sancionador de los procesos administrativos disciplinarios, impuestos a los trabajadores de la Red de Salud Utcubamba, durante el periodo Junio 2018 – Junio 2019, por cuanto no se realiza una debida determinación de la sanción a las faltas y tampoco se ha realizado una debida graduación de la sanción a imponerse”.

Finalmente, de esta actuación negligente y apartada de derecho por parte de la autoridad administrativa, se evidencia que en el 17% de las resoluciones de sanción que fueron emitidas por la Red de Salud de Utcubamba se ha sancionado con amonestación escrita, y en un 83% se impuso la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones, las mismas debido a que no se ha realizado una determinación entre la sanción y las faltas y mucho menos una graduación de la sanción se ha fijado los días de suspensión basado en criterios personales, con una motivación aparente, afectando derechos constitucionales, como al debido procedimiento administrativo y a la debida motivación de las resoluciones, y peor aún, esta afectación se agrava cuando de los resultados obtenidos de la figura número 14 se evidencia que en el 100% de los casos donde se ha impuesto una sanción, los servidores civiles no han interpuesto recurso de impugnación alguno, en salvaguarda de sus derechos vulnerados.

De lo expuesto se concluye que ha existido una vulneración de los derechos de los servidores civiles de la Red de Salud de Utcubamba, sometidos a un proceso administrativo, pues los actos administrativos emitidos tanto por el órgano instructor como por el órgano sancionador carecen de motivación, y como resultado de esta actuación se ha sancionado de manera arbitraria a servidores civiles, por ende no se aplicó los criterios establecidos por Ley, perdiéndose de esta manera el

verdadero sentido del derecho, el cual debe de garantizar la defensa de los derechos y el acceso a la justicia.

V. CONCLUSIONES

Primero: El principio de proporcionalidad constituye una herramienta hermenéutica que permite medir, controlar y determinar que aquellas injerencias directas o indirectas, tanto de los poderes públicos como de los particulares, sobre el ámbito o esfera de los derechos de la persona humana, respondan a criterios de adecuación, coherencia, necesidad, equilibrio y beneficio entre el fin lícitamente perseguido y los bienes jurídicos potencialmente afectados o intervenidos, de modo que sean compatibles con las normas constitucionales. Por tanto su aplicación debe ser realizada desde el análisis de tres criterios de suma importancia, esto es un criterio de idoneidad que supone la adecuación de los medios escogidos para el fin que se pretende lograr, un criterio de necesidad que verificará si la utilización de la medida sea la única y la menos gravosa que pueda conducir al fin perseguido, finalmente el criterio de proporcionalidad en sentido estricto que exige al legislador realizar un examen de ponderación de derechos, y una evaluación entre medios y fin, a efectos de garantizar que el logro del fin perseguido, no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.

Segundo: En el derecho administrativo la aplicación del principio de proporcionalidad ha sido de manera progresiva, no existiendo, un consenso definido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia respecto a las pautas que se deben tomar en cuenta al momento de realizar un análisis desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que una decisión razonable supone, cuando menos: a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no solo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto, b) La comprensión objetiva de los hechos que rodean al caso, que implica no solo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues solo así, un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los antecedentes del servidor, como lo ordena la ley en este caso, c) Una vez establecida la necesidad de la medida sanción, se debe tener en cuenta que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso, supuestos que

implican realizar la aplicación de los criterios de determinación y graduación previstos en el artículo 87 y 91 de la ley N° 30057.

Tercero: Se ha podido demostrar que no existe una adecuada interpretación y aplicación del principio de razonabilidad en las resoluciones de sanción administrativa que impone la Red de Salud de Utcubamba, al no haber cumplido con observar los aspectos mínimos exigidos para una interpretación adecuada, como son los señalados en el punto anterior, habiéndose limitado a aplicar sanciones sin considerar en la mayoría de los casos la exigencia del principio, sin analizar tampoco los criterios de graduación previstos en la ley, y su incidencia en la determinación de la sanción respectiva, previstos en los artículos 91 y 87 de la ley n° 30057, por lo que en el 100% de los casos se ha realizado una aplicación mecánica e irrazonable de la norma sancionadora.

Cuarto: Finalmente se ha demostrado que la Red de salud de Utcubamba, en sus resoluciones de sanción, cumple con todos los parámetros exigidos en el desarrollo del proceso administrativo disciplinario, como son el cumplimiento de plazos y la debida notificación de los actos administrativos, sin embargo, en lo que respecta a la debida motivación de sus decisiones, en el 100% de los casos, éstas carecen de las exigencias del principio de proporcionalidad, y la aplicación de este principio en sus tres subprincipios como son la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

VI. RECOMENDACIONES

1. A la Red de Salud de Utcubamba, se debe brindar capacitación especializada a las autoridades y funcionarios de la Administración Pública, encargados de investigar y sancionar a los administrados, a efectos de que estén mejor preparados y puedan motivar en sus resoluciones la observancia del principio de proporcionalidad a través de una interpretación adecuada del mismo, observando los diversos criterios previstos en la ley.
2. De igual manera, a nivel de los Administrados, se deben realizar charlas de capacitación a los servidores civiles y abogados litigantes a fin de orientar su actuación en los procedimientos administrativos sancionadores a fin de exigir una adecuada interpretación y aplicación del principio de razonabilidad.
3. Se recomienda que se lleven a cabo mayores análisis y comentarios de la Ley Servir, esto a nivel doctrinario; para que de esta manera las autoridades administrativas competentes puedan contar con suficientes interpretaciones de la norma para aplicarlas de mejor manera a la realidad jurídica.
3. Tanto a nivel legislativo como doctrinario, se debe incidir en la importancia del principio de proporcionalidad a nivel administrativo, para que así se le reconozca adecuadamente y puede ser aplicado en los casos en concreto.
4. Se deben fundamentar las resoluciones emitidas dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, teniendo en cuenta los siguientes criterios: necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azañero, F. (2016). *Como elaborar una tesis universitaria*. Lima, Perú: R&F publicaciones y servicios S.A.C.
- Arnold, R., Martínez, J. I., y Zuñiga, F. (mayo de 2012). El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Scielo*. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002012000100003. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000100003>
- Beteta, E. (s.f). El principio de proporcionalidad frente a la limitación de los derechos fundamentales en el proceso penal. *Alerta Informativa – Loza Avalos Abogados*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66E961F92D4F984005257D20007D8D10/\\$FILE/Beteta_Amancio.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66E961F92D4F984005257D20007D8D10/$FILE/Beteta_Amancio.pdf)**
- Burga, A. (noviembre de 2011). El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Gaceta Constitucional n° 47 – pp 253-367*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/\\$FILE/Burga_Coronel.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/$FILE/Burga_Coronel.pdf)
- Cordero, E. (julio de 2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración del derecho chileno. *Scielo*. Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso n° 42. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100012
- Coviello, Pedro. (2011). El principio de Proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo. Pontificia Universidad Católica Argentina - Santa María de los Buenos Aires.
- Hernández, R., Fernández, G., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Mexicana.
- Ley del procedimiento administrativo general – Ley n°27444. Ley del

servicio civil – Ley n° 30057.

Reglamento de la ley del servicio civil – Decreto Supremo n° 040-2014-PCM. Real Academia Española. (2020). *Diccionario del español jurídico*. Recuperado de

<https://dej.rae.es/lema/principio#:~:text=principio,de%20general%20y%20const%20ante%20aceptaci%C3%B3n>.

Real Academia Española. (2020). *Diccionario del español jurídico*. Recuperado de

<https://dej.rae.es/lema/principio-de-proporcionalidad>

Ruiz, J. (marzo de 2019). El test de proporcionalidad como herramienta para analizar la constitucionalidad de las medidas de fuerzas en contexto de protestas sociales. *La Ley: El ángulo de la noticia*. Recuperado de <https://laley.pe/art/7594/el-test-de-proporcionalidad-como-herramienta-para-analizar-la-constitucionalidad-de-las-medidas-de-fuerzas-en-contexto-de-protestas-sociales>

Sánchez, R. (s.f). El principio de Proporcionalidad. Universidad Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2422/8.pdf>

Tirado, J. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Revista de la Facultad de Derecho n° 67- 2011 de la PUCP*. Recuperado de <file:///C:/Users/hp/Downloads/2996Texto%20del%20art%C3%A1culo-13750-2-10-20170307.pdf>

Tribunal Constitucional. Expediente n° 2192-2004-AA/TC. Tumbes.

ANEXOS

ANEXO 1

**FICHA DE RECOJO DE INFORMACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE
SANCIÓN EMITIDAS POR EL ORGANO SANCIONADOR DE LA RED DE
SALUD DE UTCUBAMBA PERIODO JUNIO 2018 A JUNIO 2019**

CUADRO DE ANALISIS DE RESOLUCIONES DE SANCIÓN PARA EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

“VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO - RED SALUD UTCUBAMBA PERIODO JUNIO 2018 – JUNIO 2019”

Fecha de la comisión de los hechos						
Tipo de falta imputada						
Etapa Instructiva	Fecha de Resolución de Inicio PAD		Debidamente notificada	S		
				N		
				o		
	Sanción propuesta					
	Determinación y Graduación de la sanción (Art. 87 y 91 Ley N° 30057)			Si		
				No		
	El investigado presento descargo	Si			Interpuso excepciones como prescripción	
		No			Otro fundamento	
	En el Informe de OI	Realiza una debida fundamentación			S	
					i	
Se pronuncia absolviendo el descargo				N		
				o		
Etapa Sancionadora	Notifica el informe de O.I	Si		Solicita informe oral	Si	
		No			No	
	Determinación de la sanción a las faltas (Art. 87 Ley N° 30057)	Si			Grave afectación de los intereses del Estado	
					Ocultar la comisión de la falta	
					Grado de jerarquía y especialidad del servidor	
					Circunstancias en que se cometió la infracción	
					Concurrencia de varias faltas	
					Participación de uno o más servidores en la comisión de la falta	
					Reincidencia	
					Continuidad en la comisión de la falta	
No				Beneficio ilícitamente obtenido		
Graduación de la sanción (Art. 91)	Si			Identificación de la relación entre hecho y falta		
				Antecedentes del servidor		
Interposición de recurso contra la resolución de órgano sancionador	Si			Apelación		
				Reconsideración		
	No					

ANEXO II

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS

**FORMATO DE CARTA, DIRIGIDA A EXPERTOS SOLICITANDO
OPINIÓN PARA DETERMINAR LA VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DE LOS
INSTRUMENTOS APLICADOS.**



UNIVERSIDAD NACIONAL TORIBIO RODRIGUEZ DE MENDOZA DE AMAZONAS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD”

Chachapoyas, 20 diciembre de 2019

Magister:.....

Chachapoyas

Asunto: Solicita opinión o juicio de experto sobre Instrumentos de Investigación que permita determinar la validez y confiabilidad

En mi condición de bachiller de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas, tengo el honor de dirigirme a usted, saludándole con cordialidad, fina cortesía y admiración a su intelecto, manifestándole que la presente tiene un objetivo, solicitar su opinión o juicio de experto sobre los Instrumentos de Investigación, correspondientes al proyecto de tesis de quien suscribe, en perspectivas de determinar la validez y confiabilidad de los referidos Instrumentos.

Su condición de profesional en Derecho, experiencia laboral relacionado al derecho, conocimiento en materia de Investigación y su producción intelectual son los atributos para que haya decidido merecer su opinión o juicio de experto, así como las acotaciones críticas relacionadas con los Instrumentos que se adjuntan:

- I. Instrumento de Investigación para la validación y confiabilidad de los Items para evaluar la investigación denominada: "VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO - RED SALUD UTCUBAMBA PERIODO JUNIO 2018 – JUNIO 2019".
- II. Instrumentos de Investigación: cuadro para el análisis de las resoluciones de sanción emitidas por la Red de Salud de Ucubamba.

Con la certeza de que la presente tendrá la acogida suya, patentizo desde ahora, mi agradecimiento y gratitud en aras de la exigencia y el rigor inherentes al problema de Investigación que se está abordando.

Atentamente,

.....
Bachiller: MARINA DIAZ JIMENEZ
Bachiller en Derecho y Ciencias políticas

.....
Dr.
Decano de la Escuela Profesional De
Derecho y Ciencias Políticas

Se adjunta:

- Formato de Informe de opinión de expertos sobre la validez y confiabilidad de los Instrumentos de Investigación
- Formato para el análisis de los expedientes
- Matriz de consistencia del proyecto de tesis.

ANEXO III

**FORMATO DE INFORME DE OPINION DE EXPERTO, PARA
DETERMINAR LA VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DE LOS
INSTRUMENTOS APLICADOS.**

