



## RESOLUCIÓN GERENCIAL GENERAL REGIONAL N° 388-2026-GRL-GGR. 05313

Belén,

13 de julio del 2026

Visto, el Oficio N° 636-2026-GRL-GRA-SGRRRH, de fecha 03 de marzo de 2026, emitido por la Sub Gerencia Regional de Recursos Humanos, mediante el cual se remite la documentación solicitada por la Gerencia Regional de Asesoría Jurídica, el escrito de Recurso de Reconsideración interpuesto por la administrada Tessy Eunice Sandoval Panduro, contra la Resolución Gerencial General Regional N° 838-2025-GRL-GGR de fecha 05 de diciembre del 2025, sobre APROBAR EL REGLAMENTO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA MÉDICO FAMILIAR – PAMF DEL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO 2025 y;

### CONSIDERANDO:

Que, el Derecho colectivo del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho a huelga reconocido en la constitución política vigente en su artículo 28°, aparecen dos elementos que se pueden combinar para clasificar la libertad sindical: el sujeto individual y colectivo y el objeto de organización y de actividad. De manera que, al criterio de NEVES, Javier (1992)<sup>1</sup>, "La Libertad sindical individual está formada por un conjunto de derechos de los que son titulares en forma directa los trabajadores singularmente considerados y la colectiva por las facultades y atribuciones que corresponde a las organizaciones sindicales. Del otro la libertad sindical de organización o estática que consiste en el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse libremente a ellos y el de los sindicatos a dotarse de la organización y funcionamiento interno. En ese sentido, se puede entenderse como aquel derecho colectivo que tiene los trabajadores de organizarse a fin de hacer efectiva la defensa de sus intereses ante su empleador" (...). Sin esta protección no sería posible el ejercicio de todo un plexo de derechos y libertades, tales como el derecho de reunión sindical, la defensa de los intereses sindicales para su actuación sindical, la representación de sus afiliados en procedimientos administrativos y judiciales. Del mismo modo, nos sería posible un adecuado ejercicio de negociación colectiva y del derecho de huelga. Sobre esa base cada negociación colectiva permite que las condiciones de trabajo y de empleo se fijen de común acuerdo entre los empleadores y los trabajadores. Esta figura legal basa su fuente en defender los intereses de los trabajadores y para mejorar las condiciones de nivel de vida.

Que, encontramos en la Constitución Política del Perú, en su artículo 20° que establece: "*A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.* (...); Como señala López (2007), "*Se configura, efectivamente, como una figura residual. Como resultado la protección de derechos subjetivos e intereses legítimos se lleva a cabo mediante mecanismos distintos a los que provee el derecho de petición: instrumento fundamental para esa protección es la tutela judicial. En consecuencia, el derecho de petición se perfila como un derecho referido a materias de tipo graciable o discrecional, y no a pretensiones fundadas en derecho, que disfrutan de una protección más enérgica.* (...)"<sup>2</sup>. En ese sentido cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un derecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

Que, el artículo 51°, establece expresamente que, la Constitución como norma suprema del Estado, prevalece sobre toda norma legal, la ley sobre todas las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente, prefiriéndose la norma constitucional ante un conflicto de intereses con relevancia jurídica, prevaleciendo siempre la norma de mayor jerarquía.

Que, el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa (STC 02403-2023-PA/TC Fundamentos 4) ha expresado que el DEBIDO PROCESO, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos incluidos los administrativos, a fin de que las personas

<sup>1</sup> NEVES MUJICA, Javier (1992): La tutela internacional de la libertad sindical. VARIOS AUTORES. Lecturas sobre temas constitucionales 8. Lima. Comisión Andina de Juristas. p. 170.

<sup>2</sup> LOPEZ, Guerra. 2007. Cit. La Constitución Política Comentada. Dr. Rioja Alexander. Tomo I, p. 41, Cromeo Editores. Perú. 2018



## RESOLUCIÓN GERENCIAL GENERAL REGIONAL N° 388 -2026-GRL-GGR.

Belén, 13 de julio del 2026



estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos, y que el Derecho al Debido Proceso y los derechos que contiene son invocables y por lo tanto están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo;



Que, el artículo 191° de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, Ley N° 30305, Ley de Reforma de los Art. 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú y demás modificatorias; en concordancia con la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sus modificatorias, en su artículo 2°, establece: "Los Gobiernos Regionales emanan de voluntad popular. Son personas de derecho público, con autonomía política, económica administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal". (...);



Que, del mismo cuerpo legal citado en su Artículo 12.- Organización del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional. - "El Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional se organiza en Gerencias Regionales coordinadas y dirigidas por una Gerencia General. Se complementa con los órganos de línea, apoyo, asesoramiento y control que establece el reglamento correspondiente, conforme lo determine cada Gobierno Regional, de acuerdo a los límites presupuestales asignados para su gasto corriente".



Que, el Artículo 218.1 del TUO de la Ley N° 27444 se establece que los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración, b) Recurso de apelación. En referencia a los recursos descritos estos son aplicados ante la manifestación de voluntad unilateral y recepticia del administrado, quien, dentro de un procedimiento iniciado, contradice una decisión de la Administración Pública que le causa agravio, exigiéndole revisar tal pronunciamiento, a fin de alcanzar su revocación o modificación. Asimismo, en el Artículo 219.- Recurso de reconsideración. - Señala que se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. No obstante, para el presente caso la nueva prueba acompañada en el escrito de la administrada no califica como tal, en vista que el Convenio Colectivo 2025-2026 ya existía antes del 05 de diciembre de 2025 fecha en que fue emitida la Resolución Gerencial General Regional N° 838-2025-GRL-GGR, por tanto, no constituye propiamente un "hecho nuevo", sino un documento preexistente que pudo ser evaluado oportunamente. En consecuencia, no será susceptible de análisis en el presente caso toda vez que se analizará en base a la normativa jurídica que regula la vía correcta de interposición tal como se desarrollará a continuación.

Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta instancia considera necesario señalar que es de competencia de la Gerencia Regional de Asesoría Jurídica del Gobierno Regional de Loreto, según el ROF<sup>3</sup>, Artículo 30°, inciso h), que señala: "Emitir opinión legal por defectos de tramitación respecto de los recursos impugnatorios y quejas en los procedimientos administrativos que deban ser resueltos por la entidad"; en concordancia con el numeral 227.1 del artículo 227° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, señala que: "La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión. (...)";

De la revisión del expediente administrativo se discierne que el análisis se basará en cuestión de puro derecho tomando en cuenta la siguiente interrogativa: *¿Una normativa reglamentaria pudiera ser cuestionada a través de los recursos impugnatorios del TUO de la Ley N° 27444 - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS?* A fin, de determinar, si procede o no atender el recurso de reconsideración formulada por la administrada TESSY EUNICE SANDOVAL PANDURO.

Sobre el particular, diversos autores sobre la materia han esbozado la diferenciación entre el acto administrativos y los reglamentos. A decir NAPURÍ Christian<sup>4</sup> (2013) afirma que, tiempo a tras parte de la doctrina y la legislación

<sup>3</sup> REGLAMENTO DE ORGANIZACIONES Y FUNCIONES - Gobierno Regional de Loreto, Belén. abril - 2025.

<sup>4</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. (2013) Manual de Procedimiento Administrativo General / Capítulo XIII. Régimen Jurídico de los actos administrativos. Instituto Pacífico S.A.C. p. 437.


 CERTIFICA: Que es copia fiel del Original  
 FECH: 17 3 1974  
 ARTURO G. SOLÍS  
 GOBIERNO REGIONAL DE COSTA RICA

## RESOLUCIÓN GERENCIAL GENERAL REGIONAL N° 388-2026-GRL-GGR.

Belén, 13 de julio del 2026

*secundaria, infra legal y complementaria a una Ley, que es emitida por una Administración Pública, en ejercicio de una potestad normativa o reglamentaria asignada expresamente por una norma con rango de Ley. El reglamento sólo opera en los ámbitos en que la Ley los habilite, siendo su sumisión total a la norma legal*<sup>7</sup>. Aunado a ello, los requisitos de validez de un reglamento o norma reglamentaria, tenemos:

- (I) Que, debe provenir de un órgano de la Administración Pública investida con potestad reglamentaria (a través de una norma legal);
- (II) Que, el reglamento emitido aborde materias que no han sido reservadas a la Ley, por mandato constitucional;
- (III) Que, respete el Principio de Primacía de la Ley;
- (IV) Que, sea emitido por una Administración que tiene competencia sobre la materia; y
- (V) Que haya seguido un procedimiento para su emisión, establecido por la "Guía para la elaboración de proyectos de normas reglamentarias"

Cabe mencionar que la potestad reglamentaria es el poder en virtud del cual la Administración Pública dicta reglamentos, siendo el actual caso que el PAMF 2025, fue elaborado siguiendo la "GUÍA PARA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y/O INTERNOS QUE SE GENERAN EN EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO. Setiembre 2025. Puesto en marcha por el Área de Coordinación Interna de Bienestar Social adscrita a la Gerencia Regional de Recursos Humanos a cargo de la Gerencia General Regional. Cabe precisar que, de conformidad con el numeral 3° del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444 - LPAG, las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, deben observar y cumplir con los principios administrativos, así como con los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos (Principio de Legalidad, Simplicidad, Debido Procedimiento).

Sobre esa línea, la interposición del recurso de reconsideración presentado por la administrada señora Tessy Eunice Sandoval Panduro, contra la Resolución Gerencial General Regional N° 838-2025-GRL-GGR, que aprueba el "REGLAMENTO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA MÉDICO FAMILIAR – PAMF 2025" carece de sustento normativo al pretender erróneamente enmarcar su recurso bajo los alcances del TUO de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimientos Administrativo General, que, aunque fue aprobada mediante Resolución General Gerencia, su fundamento resolutivo está vinculado a la modificación del reglamento del PAMF 2020 al REGLAMENTO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA MÉDICO FAMILIAR 2025, articulados que se aplican a una cantidad indeterminada de personas; Ergo, los reglamentos como toda norma jurídica, no pueden tener efectos retroactivos, dada su aplicación general. Los actos administrativos, pueden tener efectos retroactivos en determinadas circunstancias, como pueden ser los actos en enmienda, los actos rectificatorio o los actos que declaran la nulidad de otros actos administrativos anteriores.

Entonces, es consistente en afirmar que la presente Resolución Gerencial General Regional N° 838-2025-GRL-GGR, que aprueba el "REGLAMENTO DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA MÉDICO FAMILIAR – PAMF 2025", NO puede ser IMPUGNADO mediante los recursos administrativos (Reconsideración o Apelación) dispuestos en el TUO de la Ley N° 27444, ergo la vía procedimental no es el idóneo; precisando que nos encontramos ante la presencia de un reglamento, que la ilegalidad o invalidez del mismo, en tanto se hubieran inobservado sus límites subjetivos, materiales y/o formales, se planteará a través de una acción constitucional denominada "ACCIÓN POPULAR". Fundamentada en base al numeral 200.5 del artículo 200° de la Constitución Política y el Código Procesal Constitucional, aprobado mediante la Ley N° 28237, precisan que la presente garantía constitucional procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, por infracción de la Constitución y de la Ley, o cuando estas normas no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según sea el caso. La demanda de Acción Popular puede ser interpuesta por cualquier persona, dentro del plazo de cinco (5) años contados desde el día siguiente de la publicación de la norma reglamentaria, siendo

<sup>7</sup> VIGNOLO CUEVA, Giancarlo. (2020). Los mandatos de los Organismos Reguladores ¿son actos administrativos o son reglamentos? Asociado Senior del Departamento de Derecho Público (Administrativo y Regulatorio) del Estudio Garrigues (Lima). Especialista en Derecho de la Energía y Derecho Administrativo Sancionador. Profesor universitario, árbitro e investigador jurídico.



## RESOLUCIÓN GERENCIAL GENERAL REGIONAL N° 388-2026-GRL-GGR.

Belén,

13 de julio del 2026

que las sentencias fundadas recaídas en el proceso de Acción Popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas.

Es importante subrayar, que los cuestionamientos que precedieron a tomar la decisión de modificar el reglamento del PAMF fue en base a los lineamientos de Organización del ROF anterior (Ordenanza Regional N° 04-2022-GRL-CR). De manera que tras medidas de adecuación y regularización el 2025 se modificó el Reglamento de Organizaciones y Funciones del Gobierno Regional de Loreto (ROF) – mediante la Ordenanza Regional N° 004-2025-GRL-CR. Actualmente, se está implementando la actualización del ROF en el marco de la estructura vigente, consecuentemente todos los lineamientos incluyendo el PAMF 2025 se estarán modificando con la finalidad de garantizar su sostenibilidad y bienestar de los trabajadores.

En ese sentido, a la luz de los hechos expuestos y tras el análisis de puro derecho correspondiente, tomando en cuenta en estricta observancia el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1. del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, esta Gerencia Regional de Asesoría Jurídica, concuerda en determinar que es de corresponder a la autoridad administrativa competente declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto, por los fundamentos jurídicos desarrollados en cuanto a no ser vía idónea para su interposición. Ante ello y para tal efecto, cualquier mecanismo de solución de controversias deberá sujetarse estrictamente al marco legal vigente y a los principios que rigen la función pública.

Estando al Informe Legal N° 678-2026-GRL-GGR-GRAJ, con las visaciones de la Gerencia Regional de Asesoría Jurídica, Gerencia Regional de Administración y Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Loreto, y;

En uso de las atribuciones conferidas por el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto, aprobado por Ordenanza Regional N° 004-2025-GRL-CR, de fecha 10 de abril de 2025, y la delegación de facultades a la Gerencia General Regional mediante Resolución Ejecutiva N° 427-2024-GRL-GR, de fecha 20 de agosto del 2024.

### SE RESUELVE:

**ARTÍCULO 1°.** Declarar IMPROCEDENTE el recurso de reconsideración interpuesto por la administrada TESSY EUNICE SANDOVAL PANDURO (Secretaria SUTRAGOREL) contra la Resolución Gerencial General Regional N° 838-2025-GRL-GGR, de fecha 05 de diciembre del 2025 por los fundamentos jurídicos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO 2°.** - NOTIFICAR la presente resolución, a las instancias administrativas correspondientes del Gobierno Regional de Loreto y a la parte interesada para su conocimiento y fines.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.



Gobierno Regional de Loreto

Abog. Víctor López Orihuela  
Gerente General Regional

