



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

RESOLUCIÓN Nº 001849-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 2756-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : GLADYS RODRIGUEZ GARAY
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHICLAYO
RÉGIMEN : LEY Nº 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 CESE TEMPORAL POR SEIS (6) MESES SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 000943-2018-GR.LAMB/GRED/UGEL-CHIC, del 8 de febrero de 2018, y de la Resolución Directoral Nº 003243-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, del 31 de mayo de 2018, emitidas por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Chiclayo; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 4 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Sobre la base del Informe Nº 000011-2018-GR.LAMB/GRED/UEGL-CHIC/CPADD, la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Chiclayo, en adelante la Entidad, mediante Resolución Directoral Nº 000943-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL,CHIC, del 8 de febrero de 2018¹, instauró procedimiento administrativo disciplinario a la señora GLADYS RODRIGUEZ GARAY, en adelante la impugnante, por presuntamente haber hecho uso del dinero destinado para el mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Chiclayo y utilizarlo en el mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba; asimismo, por no haber cumplido con la presentación de la Declaración de Gastos del Mantenimiento Preventivo del local escolar 2014.

Por los hechos expuestos, se le imputó a la impugnante el presunto incumplimiento de la Norma Técnica denominada “Normas para la Ejecución del Mantenimiento de los Locales Escolares las Instituciones Educativas Públicas a Nivel Nacional”, aprobada por Resolución de Secretaría General del Ministerio de Educación Nº 004-2014-MINEDU; el literal a) del artículo 40º de la Ley Nº 29944²; así como la comisión

¹ Notificada a la impugnante el 26 de febrero de 2018.

² **Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial**
“Artículo 40º.- Deberes

Los profesores deben:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

de la falta administrativa tipificada en el el primer párrafo y el literal a) del artículo 48º de la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial³.

2. El 12 de marzo de 2018, la impugnante presentó sus descargos, argumentando lo siguiente:

- i) Señala que presentó a la Unidad de Gestión Educativa Local de Cajabamba la rendición de gastos correspondientes al mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba.
- ii) Afirma que cumplió con declarar los gastos por mantenimiento escolar hasta por el monto dinerario depositado en su cuenta de ahorros, no siendo responsable de que el dinero depositado en su cuenta de ahorros haya sido destinado a la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Chiclayo.
- iii) Conforme a la Resolución de Secretaría General del Ministerio de Educación N° 004-2014-MINEDU, sería obligación de la Entidad realizar los cambios de responsable de mantenimiento de locales escolares.
- iv) Sostiene que el dinero destinado por la Unidad de Gestión Educativa Local de Cajabamba no fue utilizado para el mantenimiento de locales escolares, siendo el caso que la Entidad no habría verificado dicha información.
- v) Se habría producido irregularidades en la Entidad y la Unidad de Gestión Educativa Local de Cajabamba respecto a la rendición de gastos realizada por la impugnante, por lo que solicita se tenga como válidos los gastos de mantenimiento realizados a favor de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba.

3. Sobre la base del Informe N° 000063-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL-CHIC/PPAD, la Dirección de la Entidad, mediante Resolución Directoral N° 003243-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, del 31 de marzo de 2018⁴, impuso a la impugnante la sanción de cese temporal por seis (6) meses sin goce de remuneraciones, al haberse

a) Cumplir en forma eficaz el proceso de aprendizaje de los estudiantes, realizando con responsabilidad y efectividad los procesos pedagógicos, las actividades curriculares y las actividades de gestión de la función docente, en sus etapas de planificación, trabajo en aula y evaluación, de acuerdo al diseño curricular nacional.

(...)”.

³ Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial

“Artículo 48 º.-Cese Temporal

Son causales de cese temporal en el cargo, la transgresión por acción u omisión, de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerados como grave. También se consideran faltas o infracciones graves, pasibles de cese temporal, las siguientes:

a) Causar perjuicio al estudiante y/o a la Institución Educativa.

(...)”.

⁴ Notificada a la impugnante el 11 de junio de 2018.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

acreditado los hechos imputados en el inicio del procedimiento administrativo disciplinario; imputándole el incumplimiento de los numerales 6.5.8, 6.6.1 y 6.10.3 de la Norma Técnica denominada “Normas para la Ejecución del Mantenimiento de los Locales Escolares las Instituciones Educativas Públicas a Nivel Nacional”, el literal a) del artículo 40º de la Ley Nº 29944; así como la comisión de la falta administrativa tipificada en el el primer párrafo y el literal a) del artículo 48º de la Ley Nº 29944.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con la decisión de la Entidad, el 3 de julio de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral Nº 003243-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, solicitando se revoque la sanción impuesta y se le exima de responsabilidad administrativa, señalando los siguientes argumentos:
- (i) El dinero destinado para el mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba fue depositado en la cuenta de la anterior Directora, siendo el caso que dicha suma dineraria no habría sido utilizada.
 - (ii) La nueva Directora de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Chiclayo debía gestionar el cambio de responsable de mantenimiento escolar, y de igual forma, la saliente Directora de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba debió gestionar dicho cambio.
 - (iii) Conforme los numerales 5.2.8, 6.3.2. y 6.3.2.1 de la Resolución de Secretaría General del Ministerio de Educación Nº 004-2014-MINEDU, es responsabilidad de la Entidad competente el cambio de responsable de mantenimiento del local escolar, por lo que la omisión de esta función por parte de la Entidad competente no generaría responsabilidad administrativa de la impugnante.
 - (iv) Conforme los Estados de Cuenta del Banco de la Nación que adjunta a su recurso de apelación, el dinero destinado para el mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba fue depositado en la cuenta de la anterior Directora de iniciales J.T.V.R., error que no puede ser imputable a la impugnante.
 - (v) La Entidad no tuvo en cuenta el contenido del Oficio Nº 0597-2018-GR.CAJ-DRE/UGEL.CJB/OPER, del 14 de mayo de 2018, emitido por la Unidad de Gestión Educativa Local de Cajabamba, documento que informa la regularización de rendición de gastos realizados por la impugnante.
5. Con Oficio Nº 004992-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, la Dirección de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25º del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

6. A través de los Oficios N^{os} 009108-2018 y 009109-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal informó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.
7. El 31 de julio de 2018, la impugnante solicitó se le conceda una audiencia a fin de poder informar oralmente ante el Tribunal.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023⁵, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N^o 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁶, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N^o 001-2010-SERVIR/TSC⁷, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última

⁵ **Decreto Legislativo N^o 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 17^o.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

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

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

⁶ **Ley N^o 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

⁷ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.

10. Sin embargo, cabe precisar que en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal únicamente es competente para conocer los recursos de apelación que correspondan a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁸, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁹; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial "El Peruano"¹⁰, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio de 2016¹¹.

⁸ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

"Artículo 90º.- La suspensión y la destitución"

La suspensión sin goce de remuneraciones se aplica hasta por un máximo de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario previo procedimiento administrativo disciplinario. El número de días de suspensión es propuesto por el jefe inmediato y aprobado por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, el cual puede modificar la sanción propuesta. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga su veces. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil.

La destitución se aplica previo proceso administrativo disciplinario por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. Es propuesta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y aprobada por el titular de la entidad pública, el cual puede modificar la sanción propuesta. Se oficializa por resolución del titular de la entidad pública. La apelación es resuelta por el Tribunal del Servicio Civil".

⁹ **Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

"Artículo 95º.- Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en segunda instancia"

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos, según el artículo 89 de la Ley.

La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa".

¹⁰ El 1 de julio de 2016.

¹¹ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

"Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- Aprobar la política general de la institución;
- Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

11. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
12. En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario aplicable

13. De la revisión de los documentos que obran en el expediente administrativo, se aprecia que la impugnante es docente nombrada y al momento de la comisión de los hechos imputados prestaba servicios bajo las disposiciones de la Ley N° 29944; por lo que, atendiendo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la referida Ley¹², esta Sala considera que son aplicables al presente caso, la referida Ley y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED, normas que se encontraban vigentes al momento de la instauración del proceso administrativo disciplinario, y cualquier otro documento de gestión emitido por el Ministerio de Educación por el cual se establezcan funciones, obligaciones, deberes y derechos para el personal de la Entidad.

-
- f) Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
 - g) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
 - h) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
 - i) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
 - j) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
 - k) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”

¹² **Reglamento de la Ley N° 29944, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIA

“CUARTA: Denuncias y procesos administrativos en trámite

Las investigaciones previas a la instauración del proceso administrativo disciplinario que se encuentren en curso, se deben adecuar a las disposiciones de la Ley y el presente Reglamento. En el caso de los procesos administrativos disciplinarios instaurados con anterioridad a la vigencia de la Ley, se registrarán por la reglamentación vigente al momento de su instauración hasta su conclusión”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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

14. Sobre el particular, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante el TUO de la Ley N° 27444, establece como uno de los principios del procedimiento administrativo el debido procedimiento¹³, por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (a ser notificados, acceder al expediente, refutar los cargos imputados, exponer sus argumentos, presentar alegatos complementarios, ofrecer y producir pruebas, y a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda), y a una obtener una decisión debidamente motivada y fundamentada.
15. Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “(...) el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)”¹⁴; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual “(...) se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés”¹⁵.
16. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que “(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios

¹³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

¹⁴ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

¹⁵ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.



necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra" [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]¹⁶".

17. Agrega el referido Tribunal que: *"queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa"*¹⁷.
18. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley N° 27444¹⁸, señalan que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado; y que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.
19. Por lo que las entidades sólo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de

¹⁶ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

¹⁷ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

"Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...)

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. (...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable¹⁹.

20. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional respecto al principio de legalidad y tipicidad, ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”*²⁰.
21. Por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable²¹.
22. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos²².
23. Ahora, Morón Urbina²³ afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación*

¹⁹ VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo, La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009.Pág.403.

²⁰ Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.

²¹ Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

²² Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.

²³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: Advocatus, número 13, Lima, 2005, p. 8.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra». Pero además, dicho autor resalta que “el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.

24. De esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos:

- (i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
- (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
- (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.

Del caso materia de análisis

25. En el presente caso, se aprecia que, mediante Resolución Directoral N° 000943-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, la Entidad inició procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante por haber hecho uso del dinero destinado para el mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Chiclayo y utilizarlo en el mantenimiento de la Institución Educativa “Nuestra Señora del Rosario” de Cajabamba, asimismo, por no haber cumplido con la presentación de la Declaración de Gastos del Mantenimiento Preventivo del local escolar 2014; imputándole el incumplimiento de la Resolución de Secretaría General del Ministerio de Educación N° 004-2014-MINEDU, el literal a) del artículo 40° de la Ley N° 29944, y la comisión de las faltas tipificadas en el primer párrafo y en el literal a) del artículo 48° de la Ley N° 29944.

26. De lo expuesto, se aprecia que la Entidad le atribuyó a la impugnante de manera genérica la trasgresión de la Resolución de Secretaría General del Ministerio de Educación N° 004-2014-MINEDU que aprueba la “Norma Técnica denominada “Normas para la Ejecución del Mantenimiento de los Locales Escolares las Instituciones Educativas Públicas a Nivel Nacional”, no permitiéndole conocer, que regulaciones específicas previstas en la citada Norma Técnica presuntamente se habrían vulnerado con la conducta que le fue imputada.

27. También se aprecia de la lectura de la Resolución Directoral N° 000943-2018-GR.LAMB/GRED/UGEL-CHIC que en la misma se señala que la impugnante también



tenía como responsabilidad gestionar el cambio de Responsable de Mantenimiento, teniendo en cuenta que el día 21 de enero de 2014 se publicó la Resolución Ministerial N° 027-2014-MINEDU, sin embargo, de la revisión de la resolución de inicio de procedimiento administrativo disciplinario se aprecia que los hechos se delimitaron al *"haber hecho uso del dinero destinado para el mantenimiento de la Institución Educativa "Nuestra Señora del Rosario" de Chiclayo y utilizarlo en el mantenimiento de la Institución Educativa "Nuestra Señora del Rosario" de Cajabamba, asimismo, por no haber cumplido con la presentación de la Declaración de Gastos del Mantenimiento Preventivo del local escolar 2014"* y no a la gestión de cambio de responsable de Mantenimiento, que correspondería a una nueva infracción, que no fue imputada primigeniamente.

28. Lo antes expuesto, evidencia la vulneración al principio de tipicidad, y por ende, la vulneración a del derecho de defensa de la impugnante, toda vez que no se le permitió conocer de forma precisa y exacta, desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, las conductas infractoras y normas específicas que presuntamente habría incumplido.
29. Asimismo, cabe precisar que, en el expediente administrativo obra el Oficio N° 1574-2014-GR-CAJ/DRE-CAJ/UGEL.C/ESP, del 25 de septiembre de 2014, a través del cual la impugnante puso en conocimiento que NO se habría retirado el dinero asignado a la I.E. "Nuestra Señora del Rosario – Cajamarca" sino únicamente el asignado a la I.E. "Nuestra Señora del Rosario – Chiclayo, por lo que, resulta importante que se evalúe lo antes expuesto, a efecto de determinar el perjuicio causado, toda vez que, de lo informado por la impugnante se apreciaría que éste solo retiró y usó el dinero asignado a una de las instituciones educativas y no de ambas.
30. Lo expuesto, a criterio de esta Sala, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, por lo que la Resolución Directoral N° 000943-2018-GR.LAMB/GRED/UGEL-CHIC y la Resolución Directoral N° 003243-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1) del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444²⁴, y los numerales 1) y 2) del literal 1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

²⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**
"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

31. Finalmente, habiéndose constatado la vulneración del principio al debido procedimiento administrativo, resulta innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento del Tribunal.

Sobre la Audiencia Especial

32. En virtud de lo dispuesto en el artículo 21º del Reglamento del Tribunal²⁵, las Salas pueden disponer la realización de una Audiencia Especial, de oficio o a pedido de parte, a fin de que quien la solicite haga uso de la palabra para sustentar su derecho y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos y se absuelvan las preguntas que este órgano formule en dicho acto.
33. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado en constante jurisprudencia, que *“(…) el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando los titulares de los derechos e intereses legítimos se ven impedidos de ejercer los medios legales suficientes para su defensa, pero no cualquier imposibilidad de ejercer esos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo (...)”*²⁶.
34. En este sentido, el hecho de no conceder informe oral no constituye una vulneración de este derecho constitucional per se, toda vez que no significa un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa de la impugnante, puesto que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su recurso impugnativo²⁷.

²⁵Decreto Supremo Nº 008-2010-PCM, Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, modificado por el Decreto Supremo Nº 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM

“Artículo 21º.- Audiencia Especial

De oficio o a pedido de parte, y hasta antes de que se declare que el expediente está listo para resolver, las Salas del Tribunal podrá disponer la realización de una Audiencia Especial, a fin que quien lo solicite haga uso de la palabra para sustentar su derecho cuando y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos y se absuelvan las preguntas que este órgano formule en dicho acto.

La Sala señalará día y hora para la realización de la Audiencia Especial, lo cual deberá ser notificado con dos (2) días de anticipación, como mínimo”.

²⁶ Fundamento 16º de la sentencia recaída en el Expediente Nº 01147-2012-PA/TC. El criterio expuesto en esta sentencia ha sido reiterado en las sentencias recaídas en los Expedientes Nºs 01800-2009-PHC/TC, 05231-2009-PHC/TC y 01931-2010-PHC/TC.

²⁷Fundamento 18º de la sentencia recaída en el Expediente Nº 01147-2012-PA/TC.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

35. Por lo tanto, esta Sala puede prescindir de la audiencia especial, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.
36. En el presente caso, el impugnante solicitó hacer uso de la palabra a fin de exponer sus argumentos de defensa; sin embargo, conforme a lo señalado en los numerales precedentes, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 172.1 del artículo 172º del TUO de la Ley Nº 27444²⁸, la atención de tal solicitud resulta innecesaria considerando la evidencia de los hechos antes expuestos en los numerales precedentes.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 000943-2018-GR.LAMB/GRED/UGEL-CHIC, del 8 de febrero de 2018, y la Resolución Directoral Nº 003243-2018-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, del 31 de mayo de 2018, emitidas por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHICLAYO, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento previo a la emisión de la Resolución Directoral Nº 000943-2018-GR.LAMB/GRED/UGEL-CHIC, del 8 de febrero de 2018, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHICLAYO, tener en consideración los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora GLADYS RODRIGUEZ GARAY y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHICLAYO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

²⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 172º.- Actuación probatoria

172.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.”



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHICLAYO, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE
GÓMEZ CASTRO
VOCAL

P6/P9

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 25° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.