



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 001988-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3663-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ROSARIO MARITZA QUISPE CCAHUANA
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 02
RÉGIMEN : LEY Nº 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 CESE TEMPORAL POR SEIS (6) MESES SIN GOCE DE
 REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora ROSARIO MARITZA QUISPE CCAHUANA contra la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 Nº 07502, del 1 de agosto de 2018, emitida por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 02; al haberse acreditado la comisión de las faltas imputadas.*

Lima, 18 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral U.G.E.L.02 Nº 016842, del 20 de octubre de 2017¹, y de conformidad a los fundamentos expuestos en el Informe Preliminar Nº 327-2017-MINEDU/UGEL.02-CPPADD, la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 02, en adelante la Entidad, resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario a la docente ROSARIO MARITZA QUISPE CCAHUANA de la Institución Educativa Nº 2056 “José Gálvez”, en adelante la impugnante, al haber realizado abandono de cargo por el periodo comprendido entre el 11 de octubre al 31 de diciembre de 2016. Al respecto, la Entidad indicó que, a pesar de haberse denegado su solicitud de licencia sin goce de remuneraciones por dicho periodo mediante Oficio Nº 16390-2016-MINEDU/UGEL.02/ARH, del 28 de octubre de 2016, viene incumpliendo con su deber de asistir a la Institución Educativa.

En ese sentido, se le imputó el incumplimiento con lo establecido en los literales a), c), e) y q) del artículo 40º de la Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial²,

¹ Notificada el 31 de octubre de 2017.

² **Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

“Artículo 40º.- Deberes:

Los profesores deben:

- 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



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”

concordante con los numerales 1.1 y 1.4. del Capítulo IV del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación, aprobado por Resolución Ministerial N° 571-94-ED³, y el literal b) del artículo 181° del Reglamento de la Ley N° 29944⁴; incumplimientos que generaron la comisión de las faltas tipificadas en los literales a) y e) del artículo 48° de la Ley N° 29944⁵, concordante con el numeral 82.4 del artículo 82° del Reglamento de la Ley N° 29944, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED⁶. Asimismo, con la citada

gestión de la función docente, en sus etapas de planificación, trabajo en aula y evaluación, de acuerdo al diseño curricular nacional.

(...)

c) Respetar los derechos de los estudiantes, así como los de los padres de familia.

(...)

e) Cumplir con la asistencia y puntualidad que exige el calendario escolar y el horario de trabajo.

(...)

q) Otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia (...)."

³ **Resolución Ministerial N° 571-94-ED - Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación**

“DE LAS LICENCIAS Y PERMISOS

1. LICENCIAS

1.1 La licencia es la autorización para no asistir al centro de trabajo uno o más días. El uso de derecho de licencia se inicia a petición de parte del interesado y está condicionada a la conformidad institucional. La licencia se formaliza mediante Resolución.

(...)

1.4 El servidor para hacer uso de la licencia, primero deberá contar con la visación del jefe inmediato superior, requisito sin el cual no se iniciara el trámite correspondiente. La sola presentación de la solicitud no da derecho al goce de la licencia. Si el servidor se ausentara en esta condición, sus ausencias se consideraran como inasistencias injustificadas sujetas a sanción de acuerdo a ley, salvo caso fortuito o fuerza mayor. (...)."

⁴ **Decreto Supremo N° 004-2013-ED - Reglamento de la Ley N° 29944**

“Artículo 181°.- Disposiciones comunes a la licencia con goce o sin goce de remuneración

La licencia con goce o sin goce de remuneración se rige por las disposiciones comunes siguientes:

(...)

b) La sola presentación de la solicitud no da derecho al goce de la licencia. (...)."

⁵ **Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

“Artículo 48°.- 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.

(...)

e) Abandonar el cargo injustificadamente. (...)."

⁶ **Reglamento de la Ley N° 29944, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED**

“Artículo 82°.- Cese temporal

(...)

82.4 El abandono de cargo injustificado a que se refiere el literal e) del artículo 48 de la Ley se configura con la inasistencia injustificada al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) discontinuos, en un período de dos (2) meses, correspondiéndole la sanción de cese temporal".

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”

resolución se le otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos.

2. Con Pliego de Cargos N° 212-2017-CPPADD-UGEL.02, la Entidad otorgó a la impugnante un plazo de cinco (5) días a fin de que presente sus descargos, los cuáles fueron presentados el día 15 de noviembre de 2017, esencialmente, en mérito a los siguientes fundamentos:

- (i) Mediante Resolución N° 00384-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 28 de febrero de 2017, el Tribunal del Servicio Civil, en adelante, el Tribunal, declaró la nulidad del Oficio N° 16390-2016-MINEDU/UGEL.02/ARH del 28 de octubre de 2016 por falta de motivación.
- (ii) Teniéndose en cuenta que la falta que le fuera imputada es continuada, la Entidad debió solicitarle que acredite haber cesado en la misma, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante TUO de la Ley N° 27444.
- (iii) No se le puede imponer una nueva medida disciplinaria por abandono de cargo al haberse configurado el principio de continuación de infracciones. Por tanto, de forma malintencionada la Entidad, a sabiendas de que fue sancionada por la misma falta por un periodo anterior, ahora se le pretende sancionarla por un nuevo periodo.
- (iv) Se le pretende interpretar de forma extensiva el literal b) del artículo 181° de la Ley N° 29944.
- (v) Habría contado de forma tácita con la autorización del director en relación a la solicitud de licencia correspondiente, no habiéndose realizado observaciones a la misma.
- (vi) No existe ninguna resolución que declare “improcedente” la solicitud de licencia requerida.

3. Tomando en cuenta los descargos presentados y el Informe Final N° 54-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-CPPAD, mediante Resolución Directoral U.G.E.L.02 N° 07502, del 1 de agosto de 2018⁷, la Dirección de la Entidad impuso a la impugnante la sanción de cese temporal por seis (6) meses sin goce de remuneraciones, al haberse acreditado los hechos imputados en la resolución de instauración. Por tanto, la impugnante incumplió los literales a), c), e) y q) del artículo 40° de la Ley N° 29944, concordante con los numerales 1.1 y 1.4 del Capítulo IV del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación, y el literal b) del artículo 181° del Reglamento de la

⁷ Notificada a la impugnante el 8 de agosto de 2018.



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”

Ley N° 29944, constituyendo las faltas tipificadas en el primer párrafo y los literales a) y e) del artículo 48° de dicha Ley, concordante con el numeral 82.4 del artículo 82° del Reglamento de la Ley N° 29944.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 24 de agosto de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral U.G.E.L.02 N° 07502, solicitando se revoque la citada resolución y/o se declare su nulidad, bajo los siguientes fundamentos:
- (i) Su licencia se habría formalizado con la emisión del Oficio N° 388-2016/DIEP/2056/JG/UGEL 02, del 6 de octubre de 2016, emitida por el Director de la Institución Educativa. Asimismo, mediante Oficio N° 385-DIE-2056/2016 del 6 de octubre de 2016, el Director de la Institución Educativa propuso a un nuevo docente para cubrir su “licencia” otorgada.
 - (ii) Teniéndose en cuenta que la falta que le fuera imputada es continuada, la Entidad debió solicitarle que acredite haber cesado en la misma, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante TUO de la Ley N° 27444.
 - (iii) No se le puede imponer una nueva medida disciplinaria por abandono de cargo al haberse configurado el principio de continuación de infracciones. Por tanto, de forma malintencionada la Entidad, a sabiendas de que fue sancionada por la misma falta por un periodo anterior, ahora se le pretende sancionarla por un nuevo periodo.
 - (iv) No existe ninguna resolución que declare “improcedente” la solicitud de licencia requerida.
 - (v) Si bien la Entidad devolvió su solicitud de licencia, ello se debió a una falta de motivación precisada por el Tribunal, con lo cual se demostraría que no existe necesidad de servicio alguna que requiera la permanencia de la impugnante.
5. Con Oficio N° 16004-2017-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-AAJ, 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 originaron la resolución impugnada.
6. A través de los Oficios N° 012872 y 012873-2017-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión a trámite del recurso de apelación.



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”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023⁸, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁹, 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.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena Nº 001-2010-SERVIR/TSC¹⁰, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. 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

⁸ **Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

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

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”.

⁹ **Ley Nº 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 Nº 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

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”

competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.

10. 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

11. De la revisión de los documentos que obran en el expediente administrativo, se aprecia que la impugnante 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 Ley¹¹, 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.

Sobre las faltas y/o infracciones continuadas

12. Del caso de autos, se advierte que la impugnante ha sustentado que las ausencias injustificadas realizadas durante el 11 de octubre al 31 de diciembre de 2016 vendrían a formar parte de la conducta infractora continuada y sancionada con Resolución Directoral U.G.E.L. N° 010465. En ese orden de ideas, esta Sala procederá a analizar dicho argumento, a efectos de delimitar adecuadamente la naturaleza de la conducta infractora sancionada en el presente procedimiento administrativo disciplinario.

¹¹ Decreto Supremo N° 004-2013-ED - Reglamento de la Ley N° 29944

“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 regirán por la reglamentación vigente al momento de su instauración hasta su conclusión”.



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”

13. Sobre el particular, el inciso 7 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444 establece, como principio que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades, la figura de la *Continuación de Infracciones*¹². La citada norma prescribe que para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.
14. En cuanto a ello, Juan Carlos MORÓN URBINA al hacer el comentario de la referida norma, citando a Alejandro NIETO, ha conceptualizado a la infracción continuada como “(...) *la realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos en ejecución de un plan preconcebido (...)*”. De la misma manera, mencionando a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, precisa que “(...) *el concepto de infracción continuada (...) implica, en cualquier caso, una pluralidad de comportamientos infractores, o de actos de ejecución de una sola infracción, reunidos por un elemento subjetivo común (...)*”.¹³
15. Continúa refiriendo que: “*En virtud de lo señalado, encontrándonos frente a una unidad subjetiva y objetiva, el tratamiento dispensado por este principio es de evidente protección al administrado. Se orienta a “(...) evitar que se inicien distintos expedientes administrativos, incluso diarios, por una infracción única como es la propia de la infracción continuada”. Para ello, se dispone que la Administración se encuentra impedida de iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador hasta que se haya recaído resolución firme sobre el primer procedimiento que permita romper la unidad de la conducta infractora.*”

¹² **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS.**

“Art. 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

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

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

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

¹³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Óp. cit, p. 781.



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”

16. Para Víctor Sebastián BACA ONETO, *“Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario. Para entender que estamos ante una infracción de este tipo, que implica una unidad jurídica de acción, debe existir homogeneidad de la norma violada (del bien jurídico lesionado) y del sujeto activo, debiendo actuar éste en ejecución de un plan preconcebido (dolo conjunto) o aprovechando idéntica ocasión (dolo continuado)”¹⁴.*
17. Asimismo, en la doctrina jurídica penal se ha resaltado que esta definición normativa concibe al delito continuado como una unidad natural de la acción (o todas acciones o todas omisiones o la confluencia de acciones y omisiones), que tiene como requisitos¹⁵:
- (i) Que los actos individuales deben dirigirse contra el mismo bien jurídico dentro de un proceso unitario.
 - (ii) Que los diversos actos particulares lesionen el mismo precepto penal o semejante.
 - (iii) Que exista identidad específica del comportamiento delictivo, así como temporal y espacial de los actos individuales.
18. Por su parte, en la doctrina administrativa sancionadora mayoritaria se determina que *“(…) la norma tiene poder para, a efectos sancionadores, reunir varios hechos (naturales) en una sola acción típica o, a la inversa, descomponer un solo hecho natural en varias acciones típicas”¹⁶*. En lo que concierne a la acción continuada que constituyen una infracción continuada, se les considera *“(…) una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (...) y/o subjetiva (...) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario”¹⁷*.

¹⁴BACA ONETO, Víctor Sebastián. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). En: Revista Derecho & Sociedad N° 37, Año XXII, 2011, p. 269.

¹⁵VILLA STEIN, Javier (2001) *Derecho Penal Parte General*, Segunda Edición, Lima, Editorial San Marcos, pp. 469 y 470.

¹⁶NIETO GARCÍA. Ob. Cit. p. 489.

¹⁷DE PALMA DEL TESO, Ángeles. “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”. En: Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo. Año 2011. N° 112, pp. 553-574.



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”

19. En tal sentido, la falta disciplinaria de abandono de cargo se consuma cuando se verifica la ausencia del docente en el periodo de tiempo señalado en la norma – mayor a tres días consecutivos o mayor a cinco días discontinuos en un periodo de dos meses-, por lo que esta infracción, en sí misma, no tiene la naturaleza de infracción continuada, al no existir una unidad de acción con otras conductas infractoras. Así, de ocurrir otras ausencias injustificadas en diferentes periodos de tiempo, estas serán consideradas como faltas disciplinarias distintas, dado que su consumación se produjo en otros espacios de tiempo.
20. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala debe precisar que la falta imputada a la impugnante se refiere al abandono de cargo incurrido del 11 de octubre al 31 de diciembre de 2016, la cual se habría configurado con su ausencia injustificada al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos, de conformidad al numeral 82.4 del artículo 82º del Reglamento de la Ley N° 29944. Así, en *el presente caso se verifica ausencias injustificadas continuas por un periodo superior a tres (3) días computadas desde el 11 de octubre al 31 de diciembre de 2016*, identificándose claramente el inicio de su ejecución y su consumación.
21. Al respecto, para la verificación de esta falta disciplinaria no se verifica la concurrencia de otros actos individualizados que formen parte de un injusto administrativo homogéneo¹⁸, constatándose únicamente el supuesto de hecho determinado por la norma para la configuración de la falta administrativa (ausencias injustificadas por más de tres días continuos). En efecto, dicha disposición prevé que, a fin de imputarse el abandono de cargo, deberá analizarse la cantidad de inasistencias injustificadas en un periodo de tiempo determinado, siendo que – de encajarse en los supuestos contemplados en el numeral 82.4 del artículo 82º del Reglamento de la Ley N° 29944– se configurará la falta correspondiente (una única falta).

En ese orden de ideas, no puede concluirse que el abandono de cargo imputado (conforme a lo expuesto en la resolución de instauración) constituye una pluralidad de comportamientos infractores dentro de un proceso continuado unitario, sino que, más bien, éste constituye una única conducta y, por tanto, una falta administrativa individualizada.

22. Así, las ausencias injustificadas ocurridas en el periodo 11 de octubre a 31 de diciembre de 2016 no son la continuación de la conducta infractora sancionada por Resolución Directoral U.G.E.L. N° 010465, del 26 de junio de 2017, esto al tener momentos distintos de consumación. Sobre el particular, se advierte que en el referido caso la Entidad sancionó a la impugnante por incurrir en ausencias

¹⁸Verificándose, por ejemplo, la pluralidad de comportamientos en los que cada uno denote una infracción o falta administrativa.



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”

injustificadas en el periodo comprendido del 30 de marzo a 11 de mayo y 1 de junio al 10 de octubre de 2016, es decir, *por ausencias injustificadas discontinuas mayores a cinco (5) días en un periodo de dos (2) meses*. En tal sentido, la consumación de la infracción se produjo al computarse los dos (2) meses dentro del periodo establecido en dicho procedimiento administrativo disciplinario.

23. En esa línea, las ausencias injustificadas sancionadas en el presente procedimiento y en el que dio origen a la Resolución Directoral U.G.E.L. N° 010465, del 26 de junio de 2017, tuvieron fechas de consumación distintas, por lo que no se trata de una misma conducta infractora continuada sino de faltas disciplinarias distintas tanto en los hechos y fundamentos que la sustentan.
24. Por otro lado, debe precisarse que este Tribunal, mediante Resolución N° 001311-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 25 de agosto de 2017, confirmó la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 010465, del 26 de junio de 2017, la cual sancionó a la impugnante por abandono de cargo por inasistencias injustificadas mayor a cinco () días discontinuos en un periodo de dos (2) meses, encontrándose fuera del margen temporal materia de imputación en el presente procedimiento administrativo disciplinario.
25. De igual forma, corresponde indicar que la falta imputada y sancionada mediante Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 010465 fue emitida en un procedimiento administrativo disciplinario distinto al presente, con base a hechos y fundamentos diferentes¹⁹, teniendo la Entidad plena potestad para proceder a su instauración. Así, de los antecedente de la referida resolución administrativa se advierte que la sanción se sustenta en el abandono de cargo realizado por la impugnante entre el 30 de marzo al 11 de mayo de 2016 y el 1 de junio al 10 de octubre de 2016, infracción que se consumó al verificar las ausencias injustificadas por más de cinco (5) días discontinuos, en un periodo de dos meses (2), conducta consumada al computarse el segundo mes de ausencias injustificadas.
26. En conclusión, las ausencias injustificadas imputadas en el presente procedimiento administrativo disciplinario, a consideración de este Órgano Colegiado, no debe ser considerada como una falta continuada. Por tanto, el argumento referido a que la Entidad debía remitir la solicitud de acreditación del cese de la conducta infractora a la impugnante, conforme a lo expuesto en el numeral 7 del artículo 246º del TUO de la Ley N° 27444, debe desestimarse.

¹⁹En el presente caso se aprecia que la impugnante solicitó licencia sin goce de remuneraciones a fin de realizar estudios de posgrado, mientras que las solicitudes de licencia que dieron origen a la Resolución Directoral UGEL 02 N° 010465, del 26 de junio de 2017, se sustentaron en motivos familiares.



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 las faltas imputadas a la impugnante

27. De acuerdo a lo señalado en el numeral 3 de la presente resolución, la Dirección de la Entidad impuso la sanción de cese temporal por seis (6) meses sin goce de remuneraciones a la impugnante, por haberse acreditado el incumplimiento a lo dispuesto en los literales a), c), e) y q) del artículo 40º de la Ley Nº 29944, concordante con los numerales 1.1. y 1.4. del Capítulo IV del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación, y el literal b) del artículo 181º del Reglamento de la Ley Nº 29944, constituyendo las faltas tipificadas en el primer párrafo y los literales a) y e) del artículo 48º de dicha Ley.

28. Sobre el particular, cabe precisar que el numeral 82.4 del artículo 82º del Reglamento de la Ley Nº 29944 establece, respecto al abandono de cargo injustificado, lo siguiente:

“El abandono de cargo injustificado a que se refiere el literal e) del artículo 48 de la Ley se configura con la inasistencia injustificada al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) discontinuos, en un período de dos (2) meses, correspondiéndole la sanción de cese temporal”.

29. Ahora bien, es importante señalar que el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 276, establece que el derecho de licencia se inicia a petición de parte, estando condicionado a la conformidad institucional. Asimismo, señala que la licencia se formaliza con la resolución correspondiente²⁰. Similar definición se observa en el numeral 1.1. del apartado 1 del Capítulo IV del Título III de la Resolución Ministerial Nº 571-94-ED, la cual indica que si bien el uso de derecho de licencia se inicia a petición de parte del interesado, la misma que se formaliza mediante la resolución correspondiente²¹. Análoga acepción la encontramos en los artículos 180º²² y 181º del Reglamento de la Ley Nº 29944. En ese orden de ideas, se

²⁰ **Reglamento del Decreto Legislativo Nº 276, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-90-PCM**

“Artículo 109º.- Entiéndase por licencia a la autorización para no asistir al centro de trabajo uno o más días. El uso del derecho de licencia se inicia a petición de parte y está condicionado a la conformidad institucional. La licencia se formaliza con la resolución correspondiente”.

²¹ **Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación, aprobado por Resolución Ministerial Nº 571-94-ED.**

DE LAS LICENCIAS Y PERMISOS

“1. LICENCIAS

1.1 La licencia es la autorización para no asistir al centro de trabajo uno o más días. El uso de derecho de licencia se inicia a petición de parte del interesado y está condicionada a la conformidad institucional. La licencia se formaliza mediante Resolución. (...)”.

²² **Reglamento de la Ley Nº 29444**

“Artículo 180º.- Licencia



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”

advierte que el otorgamiento de la licencia se encuentra condicionada a la conformidad institucional, en este caso, por la Unidad de Gestión Educativa Descentralizada, es decir, la Entidad, debiendo formalizarse necesariamente mediante la resolución correspondiente.

30. Teniendo en cuenta lo anterior, si bien el docente pudiera haber presentado una solicitud a fin de gozar de una licencia con o sin goce de remuneraciones, para que el derecho pueda verse generado se necesita de la conformidad de la Entidad, pues debe entenderse que es potestad de la autoridad competente autorizar o no la licencia respectiva, más aún en los casos de licencias sin goce de remuneraciones en donde la entidad tiene un marco más amplio de discrecionalidad, ya que, como empleador, decidirá su procedencia o no, teniendo en cuenta las razones que motiven la solicitud, las necesidades del servicio y los procedimientos previamente establecidos.
31. Por tanto, si se advirtiese la ausencia de un docente únicamente en mérito a una solicitud de licencia, dicha ausencia devendrá en injustificada, correspondiendo el descuento y la sanción correspondiente, previo procedimiento administrativo.
32. Cabe indicar que, en el presente caso, si bien mediante Resolución N° 00387-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala este Tribunal declaró la nulidad del Oficio N° 16390-2016-MINEDU/UGEL.02/ARH, el cual denegó la solicitud de licencia del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2016 de la impugnante, ello no implica liberar de responsabilidad a la misma, pues esta Sala únicamente declaró la nulidad del referido Oficio a fin que la Entidad se pronuncie adecuadamente sobre la solicitud correspondiente.
33. De los fundamentos de la Resolución N° 00387-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, se advierte que el Oficio N° 16390-2016-MINEDU/UGEL.02/ARH se emitió sin respetar el derecho a la debida motivación de los actos administrativos, incurriendo en un vicio de nulidad que debe ser subsanado con la emisión de un nuevo acto administrativo, el cual debe resolver el pedido de licencia de la impugnante, sea estimando o rechazando dicha solicitud.
34. En esa línea, se verifica que con Oficio N° 3605-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-EAR, del 28 de febrero de 2018, la Dirección de la Entidad desestimó la solicitud de licencia por el periodo 1 de octubre al 31 de diciembre de 2016, situación que evidencia que la Entidad no autorizó la licencia solicitada por la

Es el derecho del profesor para no asistir al centro de trabajo por uno o más días. Se formaliza mediante resolución administrativa por la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada. Su tramitación se inicia en su centro laboral y culmina en la instancia superior correspondiente. Puede ser con goce o sin goce de remuneraciones”.

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”

impugnante y tampoco convalidó las ausencias injustificadas de la impugnante por el citado periodo.

35. De lo expuesto, se verifica que la impugnante estaba en el deber de asistir a su centro de labores, conforme a las disposiciones citadas en los párrafos precedentes. Es importante señalar que, si la impugnante consideraba que existía dilación en el análisis de la licencia respectiva, estaba plenamente facultada para hacer de conocimiento de la entidad dicha situación a fin de que se inicien las acciones pertinentes y se comuniquen a la Entidad sobre la dilación; sin que esto implique la anulación o denegación de la licencia solicitada en el presente procedimiento, previo análisis de su pedido.
36. Ahora bien, la impugnante indica que su licencia se habría formalizado con la emisión del Oficio N° 388-2016/DIEP/2056/JG/UGEL 02, del 6 de octubre de 2016, emitida por el Director de la Institución Educativa, y que mediante Oficio N° 385-DIE-2056/2016, del 6 de octubre de 2016, el Director de la Institución Educativa propuso a un nuevo docente para cubrir su supuesta licencia autorizada. Al respecto, cabe indicar que conforme ha quedado establecido en los artículos 180° y 181° del Reglamento de la Ley N° 29944, el otorgamiento de licencia solo se verá formalizado con la emisión de la resolución administrativa de la Entidad que así lo disponga, con lo cual dichos argumentos no pueden servir como elementos que sustenten la validez de licencia alguna y mucho menos, algún tipo de consentimiento por parte de la Entidad.
37. Por tanto, esta Sala no observa acto administrativo alguno sustentado en alguna resolución emitida por la autoridad competente, que otorgue la licencia por los días del 11 de octubre al 31 de diciembre de 2016, no existiendo – por tanto – formalización alguna de la justificación de las inasistencias por enfermedad de su padre. Por tanto, al haberse ausentado voluntariamente del centro de labores, a pesar de no contar con la resolución administrativa correspondiente que habilitara sus licencias – teniendo en cuenta que la sola presentación de la solicitud no da derecho al goce de la licencia – las inasistencias de la impugnante durante el 11 de octubre al 31 de diciembre de 2016 devienen en injustificadas.
38. Al respecto, se advierte que la Entidad actuó dentro de los márgenes del principio de legalidad en el trámite del presente procedimiento administrativo disciplinario. Sobre el particular, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad²³, en

²³ Constitución Política del Perú de 1993

“Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)



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”

aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública debe encausar su actuar solo cuando se encuentre habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración Pública, entre las cuales se encuentra la Entidad, solo puede hacer lo que la ley expresamente les permita. En ese sentido, se tiene que la Entidad acató de forma correcta lo establecido en el numerales 1.1. y 1.4. del Capítulo IV del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación, y el literal b) del artículo 181º del Reglamento de la Ley N° 29944.

39. En ese sentido, era deber de la impugnante cumplir y observar la normativa vigente, teniendo en cuenta, además, que debido a la labor que realiza como docente, repercute en el alumnado, obstaculizando el normal desarrollo de las actividades del plantel educativo. Ante lo advertido, esta Sala es enfática en indicar que es obligación de todo trabajador actuar conforme a los deberes u obligaciones establecidos en algún dispositivo legal, reglamento, u otra disposición dispuesta a nivel interno de cada entidad, en el presente caso materializada a través de los literales a), c), e) y q) del artículo 40º de la Ley N° 29944, concordante con los numerales 1.1. y 1.4. del Capítulo IV del Reglamento de Control de Asistencia y Permanencia del Personal del Ministerio de Educación, y el literal b) del artículo 181º del Reglamento de la Ley N° 29944.
40. Al respecto, es importante recalcar que teniendo conocimiento la impugnante, como docente, que su ausencia en la Institución Educativa iba a generar consecuencias en el dictado de regular de clases (hecho reforzado con la necesidad del Director de dicho centro educativo de conseguir el reemplazo respectivo, conforme se acredita del Oficio N° 385-DIE-2056/2016 del 6 de octubre de 2016), decidió voluntariamente ausentarse de la Institución Educativa, lo que generó como consecuencia la interrupción del proceso de aprendizaje, así como la debida continuación de sus actividades estudiantiles, causándoles perjuicio.
41. En conclusión, y conforme a lo expuesto en los numerales precedentes, se advierte que la Entidad ha cumplido con acreditar la comisión de las faltas imputadas a la impugnante. Por lo tanto, existe convicción fundamentada razonablemente sobre la comisión de los hechos que originaron la sanción impuesta.

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe; (...)."

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”

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 INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la señora ROSARIO MARITZA QUISPE CCAHUANA contra la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 Nº 07502, del 1 de agosto de 2018, emitida por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 02; por lo que se CONFIRMA la citada resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la señora ROSARIO MARITZA QUISPE CCAHUANA y a la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 02, para su cumplimiento y fines pertinentes.

TERCERO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 02.

CUARTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal del Servicio Civil constituye última instancia administrativa.

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
GOMEZ CASTRO
VOCAL

L3/P6

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.