



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 N° 002059-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3015-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : NELLY VIOLETA TERRONES ROJAS
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02
RÉGIMEN : DECRETO LEGISLATIVO N° 276
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 SUSPENSIÓN POR CUARENTA Y CINCO (45) DÍAS SIN GOCE
 DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por la señora NELLY VIOLETA TERRONES ROJAS contra la Resolución Jefatural U.G.E.L. 02 N° 0099-2018-ARH, del 8 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Área de Recursos Humanos de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02; al no haberse acreditado la falta prevista en el literal b) del artículo 85° de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil.*

Asimismo, se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Oficio N° 223-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STPAD, del 28 de febrero de 2018, emitido por la Dirección de la Institución Educativa “Lucie Rynning de Antúnez de Mayolo”, y de la Resolución Jefatural U.G.E.L.02 N° 0099-2018-ARH, del 8 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Área de Recursos Humanos de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02, en los extremos referidos a las faltas previstas en los literales c) y d) del artículo 85° de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil; por vulneración del debido procedimiento administrativo.

Lima, 29 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Hoja Informativa N° 060-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STPAD, del 16 de febrero de 2018, la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02, en adelante la Entidad, recomendó a la Dirección de la Institución Educativa “Lucie Rynning de Antúnez de Mayolo”, en adelante la Institución Educativa, iniciar procedimiento administrativo disciplinario a la señora NELLY VIOLETA TERRONES ROJAS, en adelante la impugnante, en su condición de trabajadora de servicios, al haber incurrido en las siguientes conductas.

(i) Viene incumpliendo con sus funciones desde el 1 de diciembre de 2017, fecha en la que empezó a regir la nueva distribución para la limpieza de los



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

ambientes de la Institución Educativa.

- (ii) El día 26 de diciembre de 2017, la impugnante, ante la solicitud del docente de iniciales V.H.A.P., representante del CONEI docentes, y del profesor de iniciales J.S.A., coordinador de personal administrativo, para que se acercara al aula de 3º B a efectuar la limpieza que le corresponde, les contestó de forma malcriada que no iba a limpiar, y que esas aulas no le correspondían, rehusándose a cumplir sus funciones, perjudicando así a los estudiantes.
- (iii) El día 27 de diciembre de 2017, la impugnante se apersonó a la sala de reunión de la Institución Educativa donde se encontraban los profesores exponiendo las comisiones de trabajo para el 2018, de manera malcriada, levantando la voz, gritando y vociferando al docente de iniciales V.H.A.P., representante del CONEI, por el documento que presentó a la Dirección de la Institución Educativa como miembro del CONEI, por el incumplimiento de funciones e inconducta por parte de la impugnante.
2. Con Oficio N° 223-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STAPD, del 28 de febrero de 2017¹, la Dirección de la Institución Educativa resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante, por los hechos detallados en el numeral precedente, imputándole por el reiterado incumplimiento de sus funciones la falta tipificada en el literal b) del artículo 85º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil². Asimismo, por los altercados surgidos por la impugnante y algunos docentes de la Institución Educativa los días 26 y 27 de diciembre de 2017, la falta tipificada en el literal c) del artículo 85º de la Ley N° 30057³. Finalmente, la Dirección de la Institución Educativa también le atribuyó la falta tipificada en el literal d) del artículo 85º de la referida Ley⁴.

¹ Notificado el 1 de marzo de 2018.

² **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 85º.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo: (...)

b) La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores. (...)”.

³ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 85º.- Faltas de carácter disciplinario (...)

c) El incurrir en acto de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior del personal jerárquico y de los compañeros de labor. (...)”.

⁴ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 85º.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo: (...)

d) La negligencia en el desempeño de las funciones. (...)”.



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

3. El 12 de marzo de 2018, la impugnante presentó sus descargos, negando los cargos que le fueron imputados, señalando los siguientes argumentos:
 - (i) Respecto a la falta de respeto al Coordinador de Personal Administrativo J.S.A., no es cierto, pues era él quien le levantaba la voz y le gritaba.
 - (ii) Si bien es cierto que el docente de iniciales V.H.A.P. se encontraba en el aula de profesores cuando solicitó conversar con él sobre el informe que había remitido al director, con el cual le puso en conocimiento el presunto incumplimiento de sus funciones, éste la trató de forma despectiva y déspota.
 - (iii) Existe una suerte de hostigamiento laboral hacia su persona.
 - (iv) En ningún momento se le envió algún documento en el cual se le dé la oportunidad de brindar sus descargos, sobre algún incumplimiento funcional. Asimismo, tampoco ha recibido documentos relacionados a llamadas de atención o denuncias en su contra.
4. Con Resolución Jefatural U.G.E.L. 02 N° 0099-2018-ARH, del 8 de junio de 2018⁵, y en mérito a la Hoja Informativa N° 102-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STAPD, del 20 de marzo de 2018, elaborada por el órgano instructor, la Jefatura del Área de Recursos Humanos de la Entidad, resolvió imponer al impugnante la sanción disciplinaria de suspensión por cuarenta y cinco (45) días sin goce de remuneraciones, al haberse acreditado los hechos y las faltas que fueron imputados en el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. El 10 de julio de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural UGEL 02 N° 0099-2018-ARH, solicitando se revoque dicha resolución y, en consecuencia, se deje sin efecto la sanción impuesta, al considerar que dicha resolución vulneró el principio de *non bis in ídem*, al sancionarla por los mismos hechos por los cuales fue absuelta por la Entidad, mediante Resolución Jefatural UGEL 02 N° 0003-2018-ARH, del 5 de enero de 2018.
6. Con Oficio N° 12577-2018-MINEDU-VMGI-DRELM-UGEL.02-AAJ, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
7. A través de los Oficios N°s 009685-2018 y 009686-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal informó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.

⁵ Notificada a la impugnante el 22 de junio de 2018.



“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

8. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁶, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁷, 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° 001-2010-SERVIR/TSC⁸, 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.
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

⁶ **Decreto Legislativo N° 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 contenciosa 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”.

⁷ **Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



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

en el artículo 90º de la Ley Nº 30057 – Ley del Servicio Civil⁹, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM¹⁰; 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”¹¹, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio del 2016¹².

⁹ **Ley Nº 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”.

¹⁰ **Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM - Reglamento General de la Ley Nº 30057**

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

De conformidad con el artículo 17 del Decreto Legislativo Nº 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”.

¹¹ El 1 de julio de 2016.

¹² **Decreto Legislativo Nº 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:

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



“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 y el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

13. Mediante la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”, se aprobó un nuevo régimen del servicio civil para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y aquellas que se encuentran encargadas de su gestión, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, así como prestar efectivamente servicios de calidad a la ciudadanía, promoviendo además el desarrollo de las personas que lo integran.
14. Al respecto, en el Título V de la citada Ley, se establecieron las disposiciones que regularían el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador, las mismas que conforme a lo dispuesto por la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil¹³, serían aplicables una vez que entre en vigencia la norma reglamentaria sobre la materia.
15. Es así que, el 13 de junio de 2014, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N°

¹³ Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“NOVENA.- Vigencia de la Ley

a) (...) Las normas de esta ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al régimen disciplinario y procedimiento sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17º y 18º de esta ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. (...)”.



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

040-2014-PCM, en cuya Undécima Disposición Complementaria Transitoria¹⁴ se estableció que el título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (3) meses de su publicación, es decir, a partir del 14 de septiembre de 2014.

16. En ese sentido, a partir del 14 de septiembre de 2014, resultan aplicables las disposiciones establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, entre los que se encontraban comprendidos aquellos trabajadores sujetos bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728 y 1057, estando excluidos sólo los funcionarios públicos que hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, conforme lo establece el artículo 90^o del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil¹⁵.
17. En concordancia con lo señalado en el numeral precedente, a través de la Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-SERVIR-PE, se efectuó diversas precisiones respecto al régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la Ley del Servicio

¹⁴**Reglamento General de la Ley N^o 30057, aprobado por el Decreto Supremo N^o 040-2014-PCM**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

“UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario

El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento.

Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley 30057 se registrarán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa”.

¹⁵**Reglamento General de la Ley N^o 30057, aprobado por el Decreto Supremo N^o 040-2014-PCM**
“Artículo 90^o.- Ámbito de Aplicación

Las disposiciones de este Título se aplican a los siguientes servidores civiles:

- Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.
- Los directivos públicos;
- Los servidores civiles de carrera;
- Los servidores de actividades complementarias y
- Los servidores de confianza.

Los funcionarios públicos de elección popular, directa y universal se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del presente Título. Su responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso”.



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

Civil y su Reglamento General, señalando en su numeral 4.1¹⁶ que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728, 1057 y Ley N^o 30057.

18. Por tanto, a partir del 14 de septiembre de 2014 resultan aplicables las normas previstas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N^{os} 276, 728 y 1057.
19. Por su parte, respecto a la vigencia del régimen disciplinario y el procedimiento administrativo disciplinario, en el numeral 6 de la Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC, se estableció cuales debían ser las normas que resultaban aplicables atendiendo al momento de la instauración del procedimiento administrativo, para lo cual se especificó los siguientes supuestos:
- (i) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados antes del 14 de septiembre de 2014, se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al procedimiento.
 - (ii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
 - (iii) Los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.
 - (iv) Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declarase la nulidad en parte o de todo lo actuado, el procedimiento se regiría por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General,

¹⁶Directiva N^o 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N^o 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N^o 101-2015-SERVIR-PE

“4. ÁMBITO

4.1 La presente directiva desarrolla las reglas procedimentales y sustantivas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador y es aplicable a todos los servidores y ex servidores de los regímenes regulados bajo los Decretos Legislativos 276, 728, 1057 y Ley N^o 30057, con las exclusiones establecidas en el artículo 90 del Reglamento. (...)”.



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

y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

20. Respecto a las reglas procedimentales y sustantivas de la responsabilidad disciplinaria, corresponde señalar que en el numeral 7 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC¹⁷, se especificó qué normas serían consideradas procedimentales y sustantivas, conforme a continuación se detalla:

- (i) Reglas procedimentales: Autoridades competentes, etapas y fases del procedimiento administrativo, plazos y formalidades de los actos procedimentales, reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa, medidas cautelares y plazos de prescripción¹⁸.
- (ii) Reglas sustantivas: Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades, y derechos de los servidores, así como faltas y sanciones.

21. En ese sentido, se debe concluir que a partir del 14 de septiembre de 2014 las entidades públicas con trabajadores sujetos a los regímenes regulados por el Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y Decreto Legislativo N° 1057

¹⁷Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE

“7. REGLAS PROCEDIMENTALES Y REGLAS SUSTANTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Se considera como normas procedimentales y sustantivas, para efectos de los dispuesto en el numeral 6 de la presente directiva, las siguientes:

7.1 Reglas procedimentales:

- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.
- Etapas y fases del procedimiento administrativo disciplinario y plazos para la realización de actos procedimentales.
- Formalidades previstas para la emisión de los actos procedimentales.
- Reglas sobre actividad probatoria y ejercicio del derecho de defensa.
- Medidas cautelares.
- Plazos de prescripción.

7.2 Reglas sustantivas:

- Los deberes y/u obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y derechos de los servidores.
- Las faltas.
- Las sanciones: tipos, determinación graduación y eximentes”.

¹⁸**Precedente administrativo de observancia obligatoria de las normas que regulan la prescripción de la potestad disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de noviembre de 2016**

“(…) 21. Así, de los textos antes citados, puede inferirse que la prescripción es una forma de liberar a los administrados de las responsabilidades disciplinarias que les pudieran corresponder, originada por la inacción de la Administración Pública, quien implícitamente renuncia al ejercicio de su poder sancionador. Por lo que, a criterio de este Tribunal, la prescripción tiene una naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley, debe ser considerada como una regla sustantiva (…)”.



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

deben aplicar las disposiciones, sobre materia disciplinaria, establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas procedimentales mencionadas en los numerales precedentes.

22. En el presente caso, de la documentación que obra en el expediente administrativo se aprecia que la impugnante se encuentra sujeta al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, se advierte que los hechos que motivaron el inicio del procedimiento disciplinario se suscitaron en el mes de diciembre 2017, y la instauración del procedimiento administrativo disciplinario ocurrió en el mes de marzo 2018. Por tanto, resultan aplicables las normas sustantivas (faltas y sanciones) y procedimentales sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento General en el presente caso.

Sobre la vulneración al principio de *non bis in ídem*

23. En su recurso de apelación, la impugnante solicitó se revoque dicha resolución y, en consecuencia, se deje sin efecto la sanción impuesta, al considerar que dicha resolución vulneró el principio de *non bis in ídem*, al sancionarla por los mismos hechos por los cuales fue absuelta mediante Resolución Jefatural U.G.E.L 02 N° 0003-2018-ARH, del 5 de enero de 2018.

24. En referencia a la vulneración al principio de *non bis in ídem*, debe indicarse que según lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS ¹⁹, en adelante TUO de la Ley N° 27444, el principio de *non bis in ídem*, constituye un principio de la potestad sancionadora administrativa, el cual establece que:

“No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (...)”.

¹⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

11. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7”.



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

25. De la lectura de la norma citada, se desprende que, el supuesto de hecho para la aplicación del principio de *non bis in ídem*, requiere que se haya impuesto previa o simultáneamente, una sanción en vía penal o administrativa, ante lo cual, la Administración Pública no podrá aplicar sanción, siempre y cuando se cumpla con el requisito de identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico.
26. Asimismo, cabe recordar que como contenido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, el principio de *non bis ídem* constituye un límite en el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades de la Administración Pública, el cual contiene una doble configuración conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

“(…) El principio non bis in ídem tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

- a. *En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. (...).*
- b. *En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)²⁰”.*

27. Así las cosas, corresponde ahora determinar si existe la alegada vulneración del principio del *non bis in ídem*, es decir, si se configuran la identidad de sujeto, hecho y fundamento al haberse iniciado presuntamente dos (2) procedimientos administrativos disciplinarios sobre los mismos hechos, tal como lo precisa la impugnante en su escrito de apelación y conforme a la dimensión procesal de dicho principio. En ese sentido, cabe precisar las siguientes consideraciones:

²⁰ Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-AA/TC, Fundamento 19.



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

- Identidad subjetiva: En el presente caso existe identidad subjetiva puesto que a la impugnante se le iniciaron dos (2) procedimientos administrativos disciplinarios, que desembocaron en la Resolución Jefatural U.G.E.L 02 N° 0003-2018-ARH, del 5 de enero de 2018, y la Resolución Jefatural U.G.E.L. 02 N° 0009-2018-ARH, del 8 de junio de 2018, las mismas que dispusieron absolver y sancionar a la impugnante, respectivamente, conforme se advierte de la documentación obrante en el presente expediente.
- Identidad objetiva: En cuanto a los hechos constitutivos de las faltas que dieron origen a los dos procedimientos administrativos disciplinarios, debe de señalarse lo siguiente:
 - ✓ Resolución Jefatural U.G.E.L 02 N° 0003-2018-ARH del 5 de enero de 2018: Se sustentó en la responsabilidad de la impugnante en relación a la presunta agresión por parte de la impugnante en agravio de la estudiante de iniciales K.N.F. de la I.E.
 - ✓ Procedimiento relativo a la Resolución Jefatural U.G.E.L. 02 N° 0009-2018-ARH del 8 de junio de 2018: Tuvo como origen los hechos descritos en el numeral 1 de la presente resolución.

Sobre el particular, esta Sala estima que no existe identidad objetiva, pues se advierte que al impugnante se le iniciaron dos (2) procesos administrativos disciplinarios en mérito a dos hechos distintos, tal como se ha precisado en líneas precedentes.

- Identidad de fundamento: Dicha identidad está referida a la igualdad de bienes jurídicos protegidos e intereses tutelados, siendo explicitado por el Tribunal Constitucional, en relación a la dimensión procesal del referido principio: “(...) *En su vertiente procesal, el principio non bis in ídem garantiza que no se vuelva a juzgar a una persona que ya lo haya sido, utilizando similar fundamento (...). Este principio contempla la prohibición de la aplicación de múltiples normas sancionadoras, la proscripción de ulterior juzgamiento cuando por el mismo hecho ya se haya enjuiciado en un primer proceso en el que se haya dictado una resolución con efecto de cosa juzgada*²¹. (Resaltado nuestro).

Estando a lo expuesto, en el caso bajo análisis se observa que a la impugnante, en relación al procedimiento administrativo disciplinario relacionado a la Resolución Jefatural U.G.E.L 02 N° 0003-2018-ARH, del 5 de

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0729-2003-HC/TC, Fundamento 3.



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

enero de 2018, se le imputó la falta tipificada en el literal a) del artículo 85º de la Ley Nº 30057, concordante con el literal d) del numeral 98.2 del artículo 98º del Reglamento de dicha Ley. Asimismo, el presente procedimiento fue iniciado en mérito a las faltas tipificadas en los literales b), c) y d) de la Ley Nº 30057, no existiendo, por tanto, identidad de fundamento en los dos (2) procedimientos analizados.

28. En conclusión, se advierte que si bien existe identidad subjetiva en los dos (2) procedimientos administrativos instaurados, no existe una identidad objetiva y de fundamento que permitan configurar la afectación al principio de *non bis in ídem*, con lo cual la vulneración a dicho principio, alegado por la impugnante, debe desestimarse pues debe tenerse en consideración que dicha afectación se dará en tanto y en cuanto coexistan tanto identidad del sujeto, hecho y fundamento.

De las faltas imputadas a la impugnante

29. En el presente caso, se aprecia que a la impugnante se le ha sancionado por haber incurrido en reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de los superiores relacionada con sus labores, actos de violencia y grave indisciplina y negligencia en el desempeño de sus funciones, faltas previstas en los literales b), c) y d) del artículo 85º de la Ley Nº 30057, respectivamente, por lo que corresponde analizar si dichas imputaciones fueron debidamente acreditadas por Entidad.

Sobre la falta del literal b) del artículo 85º de la Ley Nº 30057

30. En el presente caso, se aprecia que esta falta se imputa por el incumplimiento de las órdenes referidas a las labores de limpieza en la Institución Educativa, la documentación que sustenta esta imputación es la siguiente:

- (i) *Oficio Nº 033-2018/IELRAM-UGEL 02*, del 12 de febrero de 2018, emitido por la Dirección de la Institución Educativa y dirigido a la Dirección de la Entidad, en el cual se señala lo siguiente:

“En la hago entrega de la copia de la nueva distribución de los ambientes para personal de limpieza, para que realicen las limpieza de sus ambientes; por motivos que el Local Colonial de la Institución Educativa, está declarado inhabitable. Por lo que se evacuo del ambiente colonial, al local de la nueva construcción a todo el personal. Motivo por el cual, el profesor J.S.A., a quien se le delegó las funciones de monitoreo de la limpieza, fue quien les entregó la nueva distribución de los ambientes en coordinación con el Directora. El nuevo reparto de ambiente se hizo a partir del 01/12/2017”.



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

- (ii) *Informe N° 013-2017/IELRAM-UGEL02*, del 26 de diciembre de 2017, en el cual el profesor coordinador de personal administrativo de iniciales J.S.A. informó a la Dirección de la Institución Educativa lo siguiente:

“Que habiéndose hecho la supervisión de los salones del 3° B, y el salón de alimentaria que están a cargo de la Sra. Nelly TERRONES ROJAS, teniendo conocimiento con la nueva repartición de ambientes ya que la trabajadora de limpieza no tiene ya a su cargo talleres de inglés y la secretaría que están ubicados en el segundo patio que ya se encuentra inhabitable por orden de UGEL-02, se supervisó en compañía de la Sub Directora y un representante del CONEI, y se observó los ambientes completamente lleno de basura, y cuando se le indicó que limpiara contestaba diciendo que no son sus ambientes y no lo iba hacer ya siendo reincidente en estos casos, contestando de mala forma a la Sub Directora demostrando así desacato a la autoridad, cometiendo así una falta de voluntad para el trabajo y siendo ya reincidente por lo mismo recibiendo quejas de los tutores y alumnas por a falta de limpieza de estos salones. (...)”

- (iii) *Oficio N° 374-2017/IELRAM-UGEL 02*, del 22 de diciembre de 2017, en el cual la Dirección de la Institución Educativa informó a la Dirección de la Entidad lo siguientes:

“Que la señora Nelly Terrones Rojas, trabajador de servicios, pese a las recomendaciones que se le ha brindado, en el sentido que debe cumplir con sus funciones de manera recurrente y faltando el respeto a quienes les hacen las observaciones de su labor; como es al representante de profesores en el CONEI y al profesor J.S.A., a quien se le ha delegado supervisar la limpieza de los diferentes ambientes de la institución educativa. Tal es el caso que el día 27 de diciembre, cuando se le entregó el Informe N° 013-2017/IELRAM-UGEL 02, con Expediente N° 3038 y el Expediente N° 3042, empezó a vociferar términos amenazantes en contra del representate del CONEI y en presencia del Director, manifestando que le va a comunicar a su hermano. (...)”

- (iv) Carta del 28 de diciembre de 2017, remitida por el representante de los docentes antes el CONEI de iniciales V.H.A.P. a la Dirección de la Institución Educativa, en la que se señala lo siguiente:

“1. El día de ayer miércoles 27 de diciembre, al señora Nelly Terrones se acercó a la sala de reunión donde los profesores nos encontrábamos en plena exposición de las comisiones de trabajo para el 2017, ante tanta insistencia de



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

la Sra. Terrones opté por salir para conversar con ella, incluso Ud. se acercó y estuvo en todo momento presente.

2. La Sra. Que tenía en sus manos el documento que presenté como miembro del CONEI a la Dirección por incumplimiento de funciones e inconductas por parte de la señora Nelly Terrones con fecha 26 de diciembre, de manera malcriada, levantando la voz, gritando y vociferando lo cual es una falta de respeto, a pesar que de manera calmada le pedí que se calmara y que module su tono de voz, cosa que no hizo caso, eso causo malestar de los profesores preocupados que se encontraban presentes en dicha reunión de las comisiones 2018, quienes se preocuparon por los gritos de la Sra. en mención. (...)”

31. Conforme las citadas documentales, se aprecia que a través del Oficio N° 033-2018/IELRAM-UGEL 02, del 12 de febrero de 2018, la Dirección de la Institución Educativa había implementado una nueva distribución del personal de limpieza de la Institución Educativa, incluyendo a la impugnante, con la finalidad que se encarguen de la limpieza de ambientes distintos a los originalmente asignados. Cabe señalar que, la nueva asignación a de ambientes empezaba a regir desde el 1 de diciembre de 2017.
32. Asimismo, de la revisión del Informe N° 013-2017/IELRAM-UGEL02, del 26 de diciembre de 2017, y del Oficio N° 374-2017/IELRAM-UGEL 02, del 22 de diciembre de 2017, se advierte que dichas comunicaciones fueron dirigidas a la Dirección de la Institución Educativa y a la Dirección de la Entidad informando sobre el presunto incumplimiento de las funciones asignadas a la impugnante, incumplimientos que se habían puesto de manifiesto los días 26 y 27 de diciembre de 2017 cuando la impugnante tuvo un altercado con los docentes de iniciales J.S.A. y V.H.A.P.
33. Sin embargo, de lo actuado en el expediente administrativo no se verifica la existencia de alguna exhortación o llamada de atención efectuada a la impugnante por el incumplimiento de la nueva distribución de ambientes de limpieza vigente desde el 1 de diciembre de 2017. Es decir, no se advierte que las autoridades de la Institución Educativa hayan emitido, previamente a la fecha de ocurrido el incumplimiento de la impugnante, una exhortación dirigida a la impugnante, en la cual se le conmine al cumplimiento de la nueva asignación de ambientes para limpieza.
34. En ese sentido, se aprecia que no se configura la reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes del Director de la Institución Educativa, toda vez que no existen medios de prueba, en los cuales se exhorte a la impugnante para el cumplimiento de labores de limpieza referidas en el Oficio N° 003-16/DIE.N°2022/UGEL.02, del 12 de febrero de 2018, por lo que no se acredita uno



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

de los elementos que configuran el tipo infractor imputado, esto es la “*reiterada resistencia*” a órdenes que fueron encargadas de forma previa.

35. Si bien obra en el expediente administrativo el Memorándum N° 03-IELRAM-2018, del 20 de marzo de 2018, mediante el cual la Dirección de la Institución Educativa exhorta el cumplimiento de sus funciones a la impugnante, dicha exhortación se realizó con posterioridad a la ocurrencia de los hechos materia del presente procedimiento administrativo disciplinario, y luego de instaurado el citado procedimiento, por tal razón dicho documento no permite acreditar la configuración de la presente falta hasta el 12 de febrero de 2018, fecha en la que se emitió el Oficio N° 003-16/DIE.N°2022/UGEL.02 y se puso a conocimiento de la Entidad los hechos imputados.
36. En ese sentido, esta Sala considera que al no haberse acreditado que la impugnante incurrió en reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes del Director de la Institución Educativa, respecto a la tareas de limpieza que le fueron asignadas desde el 1 de diciembre de 2017, y referidas en el Oficio N° 033-2018/IELRAM-UGEL 02, del 12 de febrero de 2018, la falta prevista en el literal b) del artículo 85° de la Ley N° 30057 no se habría configurado.
37. Por lo tanto, debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, al no haberse acreditado la comisión de la conducta infractora, por lo que debe revocarse la resolución administrativa impugnada en este extremo.

Sobre la falta del literal c) del artículo 85° de la Ley N° 30057 y los principios de impulso de oficio y verdad material

38. Con relación a esta falta, se sanciona los actos de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio del superior jerárquico o compañeros de labores. En el presente caso, se imputa a la impugnante el haber incurrido en estas conductas los días 26 y 27 de diciembre de 2017, en agravio de los docentes de iniciales J.S.A. y V.H.A.P.
39. En efecto, se aprecia del acto administrativo que instaura procedimiento administrativo disciplinario, así como de los demás medios probatorios existentes en el presente expediente que, los días 26 y 27 de diciembre de 2017 la impugnante habría faltado de palabra al docente de iniciales J.S.A, coordinador de personal administrativo, y al docente de iniciales V.H.A.P., representante de los docentes ante el CONEI, hechos que habrían sido presenciados por la Subdirectora de la Institución Educativa, conforme se desprende del Informe N° 013-2017/IELRAM-UGEL02, y por otros miembros de la Institución Educativa, según lo indicado en el



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”

Oficio N° 374-2017/IELRAM-UGEL y la Carta del 28 de diciembre de 2017 emitida por el representante de los docentes antes el CONEI de iniciales V.H.A.P.

40. Asimismo, con relación a los hechos ocurrido el día 27 de diciembre de 2017, la impugnante se habría apersonado a la sala de reunión de la Institución Educativa, de manera malcriada, levantando la voz, gritando y vociferando al docente de iniciales V.H.A.P., representante del CONEI. En dicha reunión, como lo precisa el Oficio N° 374-2017/IELRAM-UGEL02 y la Carta del 28 de diciembre de 2017, se encontraban los profesores de la Institución Educativa exponiendo las comisiones de trabajo para el 2018, quienes habrían presenciado directamente los agravios que fueron emitidos por la impugnante, por lo que el testimonio de todas las personas que presenciaron los agravios de la impugnante resultaba relevante para confirmar las versiones de los docentes de iniciales V.H.A.P. y J.S.A.
41. Sobre el particular, debe precisarse que los testimonios constituyen pruebas indirectas *“al no identificarse con el hecho materia de acreditación, conociéndolo el magistrado en forma mediata y no directa a través del relato del testigo, infiriéndolo del testimonio”*²². Por esta razón, el encargado de valorar un testimonio *“[d]ebe entonces apreciar su mérito aisladamente y en concurrencia con otras declaraciones testimoniales y con otros medios de prueba”*²³. Por ende, es exigencia que al momento de valorar *“este medio probatorio debe observarse todos sus elementos, desde su ofrecimiento hasta su actuación, para así poder extraer conclusiones, y tiene además que comparar su contenido con otros medios de prueba que puedan complementarlo, confirmarlo o desvirtuarlo”*²⁴.
42. En tal sentido, constituye una obligación de la Entidad el agotar todos los medios de prueba que puedan actuarse para determinar la realidad de los hechos, y efectuar una adecuada valoración de los medios probatorios que sustente la decisión de sancionar al impugnante, a fin de emitir un acto administrativo debidamente motivado, caso contrario, significaría presumir la culpabilidad de la impugnante, lo que conculca el principio de presunción de inocencia, y por tanto, constituiría un acto administrativo viciado.
43. Ante este contexto, debe tenerse presente que los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-

²²HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. *Jurisprudencia de derecho probatorio*. Gaceta Jurídica, Lima, 2000, p.24

²³Ídem., p. 25.

²⁴Ídem., p. 25



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

2017-JUS²⁵, en adelante el TUO de la Ley N° 27444, reconocen los principios de impulso de oficio y verdad material, respectivamente; según los cuales, la autoridad administrativa tiene la obligación de ejecutar todos los actos convenientes para verificar los hechos que motivan su decisión, siendo imperativo que realicen todas las medidas probatorias que permitan obtener una conclusión acorde a la realidad.

44. Sobre ello, debemos recordar que el literal e) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política Vigente²⁶, reconoce al principio de presunción de inocencia como un medio para garantizar la libertad y la seguridad de la persona, y que prescribe el derecho a ser considerado inocente hasta que se determine judicialmente su culpabilidad. Si bien este principio nace como una prescripción que vincula a los hechos atribuibles en el marco de los procesos judiciales, resulta necesario recordar que el Tribunal Constitucional ha precisado que: *“(…) el derecho fundamental a la presunción de inocencia [...], se proyecta también, a los procedimientos donde se aplica la potestad disciplinaria sancionatoria. Este derecho garantiza en el ámbito de un proceso la ausencia de toda sanción si no se ha probado fehacientemente la comisión de la infracción imputada. La potestad disciplinaria que detenta la entidad demandada no se puede aplicar sobre una presunción de*

²⁵ **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:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

²⁶ **Constitución Política del Perú**

“Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”.



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

culpabilidad, sino por el contrario, cuando se ha demostrado con pruebas idóneas la responsabilidad del imputado en la infracción atribuida”²⁷.

45. En esa línea, cabe resaltar lo que el Tribunal Constitucional ha señalado con relación al principio de presunción de inocencia:

“(…) el principio de presunción de inocencia se despliega transversalmente sobre todas las garantías que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Y, mediante él, se garantiza que ningún justiciable pueda ser condenado o declarado responsable de un acto antijurídico fundado en apreciaciones arbitrarias o subjetivas, o en medios de prueba, en cuya valoración existen dudas razonables sobre la culpabilidad del sancionado. El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia, de este modo, termina convirtiéndose en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”²⁸.

46. Evidentemente, los principios de impulso de oficio y verdad material constituyen medios de satisfacción del principio de presunción de inocencia, pues solo en la medida en que la Entidad haya comprobado objetivamente que el servidor cometió la falta que le fue atribuida, se le podrá considerar culpable y corresponderá la sanción del caso. Por ello, es obligación de la Entidad agotar todos los medios posibles para determinar su culpabilidad en resguardo de la función pública, estando proscrito imponer sanciones sobre parámetros subjetivos o supuestos no probados.

47. Esta forma en la que debe operar la administración pública guarda vinculación con el principio de interdicción de arbitrariedad, el cual constituye una máxima de derecho dentro de un Estado Constitucional que, en una de sus diversas aristas, impide a los poderes públicos cometer actos carentes de objetividad y razonabilidad que afecten el derecho de los particulares. Así también lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando precisó que *“Al reconocerse en los artículos 3º y 43º de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda*

²⁷Fundamento 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 05104-2008-PA/TC.

²⁸Fundamento 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 1172-2003 HC/TC.



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

razón de explicarlo”²⁹. Asimismo, agrega el referido tribunal que:

“(…) el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones”³⁰.

48. Es por ello que en el marco de los procedimientos administrativos disciplinarios, la administración pública debe velar porque se respeten los diversos derechos de los servidores sujetos a investigación, tal y como es el principio de presunción de inocencia, lo que obliga a que todo hecho atribuido como falta deba ser comprobado objetivamente en el procedimiento, de lo contrario se constituiría una afectación al principio de interdicción de arbitrariedad.
49. En ese sentido, esta Sala considera que la Entidad no realizó las actuaciones necesarias a efectos de tomar las declaraciones de los demás testigos que presenciaron el supuesto maltrato verbal en agravio de los docentes de iniciales V.H.A.P y J.S.A. por parte de la impugnante, siendo el caso que la actuación de las citadas declaraciones hubiese permitido establecer realmente la comisión de las agresiones verbales por parte de la impugnante, a fin de aportar nuevas evidencias al procedimiento administrativo disciplinario.
50. En ese sentido, se colige que la Entidad no ha realizado todos los actos que sean necesarios para esclarecer plenamente el hecho investigado, concluyendo de modo subjetivo en la acreditación de la imputación realizada en contra de la impugnante. De manera que la Entidad ha vulnerado los principios de impulso de oficio y verdad material porque no ha agotado todos los medios posibles para determinar de modo

²⁹Fundamento 12 de la sentencia emitida en el Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 03167-2010-PA/TC

³⁰Fundamentos 24 y 25 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC



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

objetivo los aspectos antes referidos; lo que indiscutiblemente constituye una trasgresión del debido procedimiento administrativo.

- 51. Asimismo, en observancia del deber de motivación que se impone a toda autoridad administrativa, como requisito de validez del acto administrativo³¹ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública³², corresponde resaltar que no son admisibles como tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto, tal como se desprende del numeral 4 del artículo 3º y del numeral 6.3 del artículo 6º del TUO de la Ley Nº 27444.
- 52. Por estas razones, la resolución impugnada se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444³³, al inobservar los principios de impulso de oficio y verdad material.

Sobre la imputación de la falta tipificada en el literal d) del artículo 85º de la Ley Nº 30057:

- 53. Al respecto, es preciso indicar que, para la aplicación de sanción por la comisión de la falta disciplinaria tipificada en el literal d) del artículo 85º de la Ley Nº 30057, la Entidad deberá especificar qué normas fueron vulneradas con la actuación negligente de la impugnante, siendo necesario que dichas normas hayan sido puestas a conocimiento desde la instauración del procedimiento administrativo disciplinario, con la finalidad de garantizar el derecho de defensa y el debido procedimiento de la impugnante.

[Handwritten signatures and initials]

³¹ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...).”

³² **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. (...).”

³³ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

“Artículo 10º.- 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 (...).”



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

54. En ese orden de ideas, resulta necesario agregar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC³⁴, estableció lo siguiente:

“6. En el presente caso, la resolución impugnada que establece la máxima sanción posible en vía administrativa, es decir, la destitución de los recurrentes, tiene como respaldo legal el artículo 28º, incisos a) y d) del Decreto Legislativo N.º 276, que establece que: “(...) son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo: a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento; y d) La negligencia en el desempeño de las funciones”.

“7. Este Tribunal considera que las dos disposiciones invocadas en la resolución que establece la destitución de sus puestos de trabajo de los recurrentes, son cláusulas de remisión que requieren, de parte de la administración municipal, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, debido al grado de indeterminación e imprecisión de las mismas; consecuentemente, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones genéricas es inconstitucional, por vulnerar el principio consagrado en el artículo 2,º inciso 24, literal d), de la Constitución, conforme a los criterios desarrollados en los fundamentos precedentes” (negrita nuestra)³⁵.

55. La lectura de la cita permite apreciar que el Tribunal Constitucional ha interpretado que en los casos que las entidades empleadoras estatales apliquen sanciones disciplinarias a sus trabajadores por la vulneración de los incisos a) y/o d) del artículo 28º del Decreto Legislativo N° 276, dada la generalidad de dichas infracciones administrativas, el *principio de tipicidad* se verá satisfecho o cumplido únicamente si existe una expresa remisión a otra norma que especifique el incumplimiento. A criterio de este Tribunal, lo antes expuesto se hace extensible a las faltas de carácter disciplinario previstas en los literales a) y d) del artículo 85º de la Ley del Servicio Civil, por contener infracciones administrativas genéricas.

56. Al respecto, el numeral 4 del artículo 246º del TUO de la Ley N° 27444 establece que solo 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. Así, 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

³⁴Fundamentos 6 y 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp.2192-2004-AA/TC.

³⁵Criterio reiterado en las sentencias emitidas en los Expedientes N°s 3567-2005-AA/TC y 3994-2005-PA/TC.



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

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 aplicable³⁶.

57. Asimismo, Morón Urbina³⁷ 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 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”*.

58. En tal sentido, se advierte que 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.

59. Conforme lo expuesto precedentemente, *puede inferirse que la imposición de sanciones a los administrados no puede sustentarse únicamente en la exposición de fórmulas genéricas o dispositivos legales que tipifiquen faltas pero no contengan una precisa y clara definición de la conducta que constituye falta*, como ocurre con el literal d) del artículo 85º de la Ley N° 30057, ya que en dicho literal únicamente se señala que constituye falta administrativa: *la negligencia en el desempeño de las funciones*; por lo tanto, en el caso que la Entidad disponga el inicio de procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante por la comisión de la citada falta disciplinaria, deberá precisar las funciones y/o normas incumplidas, a efecto de garantizar el debido procedimiento administrativo.

³⁶Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

³⁷MORÓN 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.



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

60. En el presente caso, de lo expuesto en los numerales 1 y 4 de la presente resolución, se aprecia que se inicio procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante y se impuso sanción por haber incurrido en negligencia en el desempeño de sus funciones, imputándole la falta tipificada en el literal d) del artículo 85º de la Ley del Servicio Civil, sin señalar de forma específica cuales fueron las funciones inherentes a su cargo que, habría sido incumplidas con su conducta infractora, deficiencia que se verifica desde la instauración del procedimiento administrativo disciplinario en los fundamentos del Oficio N° 223-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STAPD, del 28 de febrero de 2017.
61. Si bien en la instauración del procedimiento como al momento de imponer la sanción, se atribuyó a la impugnante la comisión de la falta tipificada en el literal d) del artículo 85º de la Ley N° 30057, no se advierte que la Entidad haya precisado qué obligación o función expresamente incumplió la impugnante, toda vez que, tal como se señaló en los numerales precedentes, dicha falta requiere la remisión a otra norma para su aplicación, la cual debe establecer funciones que puedan ser consideradas como negligentemente cumplidas.
62. Por lo que se colige que la Entidad no ha hecho una correcta imputación de la falta tipificada en el literal d) del artículo 85º de la Ley N° 30057, lo que no solo constituye una transgresión del principio de tipicidad, sino también una vulneración del derecho de defensa y, en consecuencia, al debido procedimiento administrativo, toda vez que el impugnante no tuvo oportunidad de conocer con total exactitud y claridad las obligaciones y/o deberes que habría incumplido desde el momento que se instauro procedimiento administrativo disciplinario.
63. La inadecuada imputación del literal d) del 85º de la Ley N° 30057, así como la no existencia de medios probatorios que acrediten la falta tipificada en el literal c) del artículo 85º de dicho cuerpo legal, a criterio de esta Sala, constituyen una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, por lo que el Oficio N° 223-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STPAD, del 28 de febrero de 2018, y la Resolución Jefatural U.G.E.L.02 N° 0009-2018-ARH, del 8 de junio de 2018, en el extremo referido a las faltas tipificadas en los literales c) y d) del artículo 85º de la Ley N° 30057, se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º de la Ley N° 27444³⁸, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la

³⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

“Artículo 10º.- 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”.



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

Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444³⁹.

64. En consecuencia, los referidos actos administrativos deben ser declarados nulos por este Tribunal a fin de cumplir con imputar a la impugnante, previamente a la sanción, y de forma clara, los hechos así como las obligaciones y/o funciones incumplidas respecto a la falta prevista en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, así como recopilar los medios probatorios correspondientes relacionados a la imputación del literal c) del artículo 85° de dicha Ley.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por la señora NELLY VIOLETA TERRONES ROJAS contra la Resolución Jefatural U.G.E.L. 02 N° 0099-2018-ARH, del 8 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Área de Recursos Humanos de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02; al no haberse acreditado la comisión de la falta prevista en el literal b) del artículo 85° de la Ley N° 30057.

SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Oficio N° 223-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.02-ARH-STPAD, del 28 de febrero de 2018, emitido por la Dirección de la Institución Educativa “Lucie Rynning de Antúnez de Mayolo”, y de la Resolución Jefatural U.G.E.L.02 N° 0099-2018-ARH, del 8 de junio de 2018, emitida por la Jefatura del Área de Recursos Humanos de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, en los extremos referidos a las faltas tipificadas en los literales c) y d) del artículo 85° de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil; por vulneración del debido procedimiento administrativo.

³⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de 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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)”



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”

TERCERO.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaria Técnica, debiendo tenerse en consideración al momento de calificar la conducta de la señora NELLY VIOLETA TERRONES ROJAS, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la señora NELLY VIOLETA TERRONES ROJAS y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, para su cumplimiento y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, debiendo tener en consideración lo establecido en el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL



LUGINO 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.