



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 N° 002116-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

**EXPEDIENTE** : 3917-2018-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : KEMY VIVIANA VICUÑA ROQUE  
**ENTIDAD** : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06  
**RÉGIMEN** : LEY N° 29944  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 CESE TEMPORAL POR DOCE (12) MESES SIN GOCE DE  
 REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por la señora KEMY VIVIANA VICUÑA ROQUE contra la Resolución Directoral N° 009577, del 4 de septiembre de 2018, emitida por la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 06, al haberse desvirtuado la comisión de la falta prevista en el literal f) del artículo 48° de la Ley N° 29944.*

*Asimismo, se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 008231, del 16 de julio de 2018 y, de la Resolución Directoral N° 009577, del 4 de septiembre de 2018, emitidas por la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 06, en el extremo referido a la falta prevista en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley N° 29944, por la infracción de los literales b) y c) del artículo 40° de la referida Ley; por vulneración de los principios de impulso de oficio, verdad material y el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 29 de octubre de 2018

#### ANTECEDENTES

1. Mediante Informe Preliminar N° 120-2018-UGEL06/ARH/ST-CPPADD, del 14 de junio de 2018, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes recomendó a la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 06, en adelante UGEL N° 06, instaurar proceso administrativo disciplinario a la señora KEMY VIVIANA VICUÑA ROQUE, en adelante la impugnante, Docente Contratada de la Institución Educativa Inicial “Santa Rosita”, en lo sucesivo la Institución Educativa, por los siguientes hechos:
  - (i) Haber expulsado del salón al menor de iniciales P.J.V.E, alumno del aula de 5 años, quien al quedarse en la puerta del aula y mirar desde la ventana de vidrio, la impugnante le habría dicho “vete de aquí no te quiero ver”. Asimismo, cuando derramaba la comida en el piso, le decía “comes como cerdo” y cuando se



demoraba haciendo la tarea, le decía *"por tu culpa no puedo almorzar"*.

- (ii) Habría interrumpido el normal desarrollo del servicio educativo de los estudiantes de inicial de 5 años, al permitir que ingrese un policía al aula, como consecuencia de que supuestamente habría desfigurado a una persona extraña a la Institución Educativa.
2. Con Resolución Directoral N° 008231, del 16 de julio de 2018<sup>1</sup>, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 06 resolvió instaurar proceso administrativo disciplinario a la impugnante por los hechos detallados en el numeral anterior, imputándole haber incurrido en la falta prevista en el primer párrafo y en el literal f) del artículo 48° de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial<sup>2</sup>, en concordancia con el primer párrafo del artículo 43° de la referida Ley<sup>3</sup> y con el numeral 77.1 de su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2013-ED<sup>4</sup>, al haber incumplido sus deberes previstos en los literales b), c) y n) del artículo 40° de la Ley N° 29944<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Notificada a la impugnante el 17 de julio de 2018.

<sup>2</sup> **Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

**"Artículo 48°.- Cese temporal**

Son causales de cese temporal en el cargo, la transgresión u omisión, de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerados como grave.  
(...)

f) Interrumpir u oponerse deliberadamente al normal desarrollo del servicio educativo. (...)"

<sup>3</sup> **Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

**"Artículo 43°.- Sanciones**

Los profesores que se desempeñan en las áreas señaladas en el artículo 12 de la presente Ley, que transgredan los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones, incurrir en responsabilidad administrativa y son pasibles de sanciones según la gravedad de la falta y la jerarquía del servidor o funcionario; las que se aplican con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso.  
(...)"

<sup>4</sup> **Reglamento de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2013-ED**

**"Artículo 77°.- Falta o infracción**

**77.1.** Se considera falta a toda acción u omisión, voluntaria o no, que contravenga los deberes señalados en el artículo 40 de la Ley, dando lugar a la aplicación de la sanción administrativa correspondiente. (...)"

<sup>5</sup> **Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

**"Artículo 40°.- Deberes**

Los profesores deben:

(...)

b) Orientar al educando con respeto a su libertad, autonomía, identidad, creatividad y participación; y contribuir con sus padres y la dirección de la institución educativa a su formación integral. Evaluar permanentemente este proceso y proponer las acciones correspondientes para asegurar los mejores resultados.

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

(...)



así como el inciso 1 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú<sup>6</sup> y los artículos 3º y 4º del Código de los Niños y de los Adolescentes – Ley N° 27337<sup>7</sup>.

Asimismo se le notificó también el Pliego de Cargos N° 75-2018-UGEL06/ARH/ST-CPPADD.

3. Teniendo en consideración el Informe Final N° 78-2018-UGEL06/ARH/ST-CPPADD, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 06, mediante Resolución Directoral N° 009577, del 4 de septiembre de 2018<sup>8</sup>, resolvió sancionar a la impugnante con cese temporal por doce (12) meses sin goce de remuneraciones, al determinarse que incurrió en la falta prevista en el primer párrafo y en el literal f) del artículo 48º de la Ley N° 29944, en concordancia con el primer párrafo del artículo 43º de la referida Ley y con el numeral 77.1 de su Reglamento, al haber incumplido sus deberes previstos en los literales b), c) y n) del artículo 40º de la Ley N° 29944, así como el inciso 1 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú y los artículos 3º y 4º del Código de los Niños y de los Adolescentes; por las siguientes conductas:

- (i) Haber expulsado del salón al menor de iniciales P.J.V.E, alumno del aula de 5 años, quien al quedarse en la puerta del aula y mirar desde la ventana de vidrio, la impugnante le habría dicho *"vete de aquí no te quiero ver"*, asimismo, cuando derramaba la comida en el piso, le decía *"comes como cerdo"*, y cuando se demoraba haciendo la tarea, le decía *"por tu culpa no puedo almorzar"*.

n) Asegurar que sus actividades profesionales se fundamenten en el respeto mutuo, la práctica de los derechos humanos, la Constitución Política del Perú, la solidaridad, la tolerancia y el desarrollo de una cultura de paz y democrática. (...)"

<sup>6</sup> **Constitución Política del Perú**

"Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

(...)"

<sup>7</sup> **Código de los Niños y de los Adolescentes – Ley N° 27337**

"Artículo 3º.- A vivir en un ambiente sano.-

El niño y el adolescente tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

**Artículo 4º.- A su integridad personal.-**

El niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante.

Se consideran formas extremas que afectan su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes y todas las demás formas de explotación."

<sup>8</sup> Notificada a la impugnante el 6 de septiembre de 2018.



Asimismo, por haber tenido actitudes no acordes al perfil de docente del nivel inicial al evidenciarse las faltas incurridas según la declaración de la madre del menor de iniciales P.J.V.E., la declaración de la madre del menor de iniciales A.M.R.A., la declaración de la madre de la menor de iniciales R.A.T.Q., la declaración de la madre del menor de iniciales J.M.L. y la declaración de la madre de la menor de iniciales D.L.C.C.

- (ii) Interrumpió el normal desarrollo del servicio educativo de los estudiantes de inicial de 5 años, al permitir que ingrese un policía al aula, como consecuencia de que supuestamente habría desfigurado a una persona extraña a la Institución Educativa.

### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 12 de septiembre de 2018 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 009577, solicitando se declare fundado su recurso y, en consecuencia, se declare la nulidad de la resolución impugnada, en base a los siguientes argumentos:
- (i) Se ha vulnerado el debido procedimiento, al no valorarse sus descargos, las declaraciones juradas, ni los medios probatorios ofrecidos. Asimismo, no se fijó fecha para la realización de su informe oral.
  - (ii) Se ha inobservado los principios de impulso de oficio, verdad material y razonabilidad.
  - (iii) Se le ha sancionado sin la existencia de otros medios probatorios tales como pericias psicológicas.
  - (iv) La Directora de la Institución Educativa, en su condición de máxima autoridad, fue quien autorizó el ingreso del efectivo policial.
5. Con Oficio N° 8230-2018/UGEL N°.06/AAJ, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 06 remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
6. Mediante Oficios N° 013985 y 013986-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal informó a la impugnante y a la UGEL N° 06, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.



## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023<sup>9</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>10</sup>, 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 N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>11</sup>, 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

<sup>9</sup> **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 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".

<sup>10</sup> **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".

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



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.

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 al momento de la comisión de la falta tenía la condición de docente contratada, en ese sentido, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 96º, 107º y 213º del Reglamento de la Ley N° 29944, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED10, corresponde recurrir a las faltas tipificadas en la Ley N° 29944 o a las infracciones previstas en la Ley N° 27815, bajo el procedimiento regulado en la Ley N° 29944 y su Reglamento.

#### De la falta tipificada en el literal f) del artículo 48 de la Ley N° 29944

12. Conforme se ha señalado en los párrafos que anteceden, mediante Resolución Directoral N° 009577, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 06 resolvió sancionar a la impugnante por haber interrumpido el normal desarrollo del servicio educativo de los estudiantes de inicial de 5 años, al permitir que ingrese un policía al aula, como consecuencia, de que supuestamente habría desfigurado a una persona extraña a la Institución Educativa; conducta con la cual habría incurrido en la falta tipificada en el literal f) del artículo 48º de la Ley N° 29944.
13. Sobre el particular, el literal f) del artículo 48º de la Ley N° 29944 prevé como falta *"Interrumpir u oponerse deliberadamente al normal desarrollo del servicio educativo"*. La Real Academia Española define lo deliberado como *"Voluntario, intencionado, hecho a propósito"*. En ese contexto, lo que se sanciona es la premeditación que tiene el docente para interrumpir el normal desarrollo del servicio educativo.



Ciertamente, exigir que la Entidad acredite la premeditación con la que actúa el docente resulta una acción complicada, pero posible a la luz de diversos indicios que pueden generarse en el caso concreto.

14. En el presente caso obra en el expediente administrativo el Certificado de Constatación Policial N° 11830430, de fecha 12 de junio de 2018, en donde se señaló textualmente lo siguiente:

**"CONTENIDO**

*Parte s/n-2018, asunto: agresión mutua.*

*01. Siendo las 09.00 am del día de la fecha el suscrito operador de la PL-21370 por orden del SS PNP C.G.R. fuimos constituidos al Jardín "Santa Rosita" (...), por el motivo de agresión mutua fuera del jardín antes mencionado.*

*02. (...) se entrevistó con la persona de C.R.A.M. (...) quien manifestó que fue agredida físicamente por una profesora que trabaja en dicha Institución Educativa provocándole arañones en el rostro y cuello.*

*02. En el jardín me entrevisté con la Directora R.E.M. (...) quien manifestó que la profesora acusada no puede salir porque tenía miedo a represalias, entonces con el permiso de la directora ingresé al Jardín y me entrevisté con la profesora sindicada de nombre Viviana Vicuña Roque (...) quien manifestó que la otra parte también la agredió (...)." (Subrayado nuestro).*

15. Como se puede apreciar del texto citado en el numeral precedente, fue la Directora de la Institución Educativa, quien autorizó el ingreso del efectivo policial a la Institución Educativa, a fin de entrevistar a la impugnante por la presunta agresión mutua con la señora de iniciales C.R.A.M. En esa medida, las pruebas que se presentan en el procedimiento no acreditan que la impugnante haya tenido la intención de interrumpir el servicio educativo.
16. Entonces, no se configurara la falta imputada a la impugnante, debido a que no se le puede atribuir haber interrumpido el normal desarrollo del servicio educativo por entrevistarse con un efectivo policial durante el horario de clase, por lo que la impugnante debe ser absuelta de tal imputación.

De la falta prevista en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley N° 29944, por la infracción de los literales b) y c) del artículo 40º de la referida Ley

17. De la lectura de la Resolución Directoral N° 009577 se advierte que también se sancionó a la impugnante por haber expulsado del salón al menor de iniciales P.J.V.E, alumno del aula de 5 años, quien al quedarse en la puerta del aula y mirar



desde la ventana de vidrio, la impugnante le habría dicho *“vete de aquí no te quiero ver”*. Asimismo, cuando derramaba la comida en el piso, le decía *“comes como cerdo”* y cuando se demoraba haciendo la tarea, le decía *“por tu culpa no puedo almorzar”*; imputándole la falta prevista en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley Nº 29944, por la infracción de los literales b) y c) del artículo 40º de la referida Ley.

18. En tal sentido, se advierte la presencia de un elemento que no puede pasar inadvertido y que se refiere al estatus especial del menor que presuntamente fue víctima de maltrato psicológico, y cuyos derechos a la integridad física, igualdad y dignidad de la persona, se han visto vulnerados.
19. Al respecto, cabe mencionar que el interés superior del niño y el adolescente es un principio reconocido primigeniamente en la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, estableciendo en el Principio 2 lo siguiente:

*“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

20. El mismo criterio quedó reiterado y desarrollado en el numeral 1 del artículo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que en su momento dispuso:

*“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

21. En el ordenamiento jurídico nacional, el artículo 4º de la Constitución Política del Perú de 1993 señala que *“La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono”*; y el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, señala que *“En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos”*.



22. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional<sup>12</sup> ha señalado que *"(...) lo que se quiere enfatizar con el principio señalado, es pues, el interés prioritario que subyace tras toda medida o decisión adoptada por el Estado y sus órganos cuando del niño o del adolescente se trata. Dicho interés, como es obvio suponer, no se traduce en una simple concepción enunciativa, sino que exige, por, sobre todo, la concretización de medidas y decisiones en todos los planos. Estas últimas, como regla general, gozarán de plena legitimidad o sustento constitucional en tanto sean adoptadas a favor del menor y el adolescente, no en su perjuicio, lo que supone que de presentarse casos en los que sus derechos o intereses tengan que verse afectados por alguna razón de suyo justificada (otros bienes jurídicos) deberá el Estado tratar de mitigar los perjuicios hasta donde razonablemente sea posible"*.
23. Ahora bien, en el presente caso, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 06, sancionó al impugnante por la falta prevista en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley N° 29944, por la infracción de los literales b) y c) del artículo 40° de la referida Ley, por lo que corresponde verificar la comisión de la mencionada conducta.
24. Al respecto, sobre la conducta realizada por la impugnante en agravio del menor de iniciales P.J.V.E., la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 06 tuvo en cuenta los siguientes documentos:

- (i) Declaración del menor de iniciales P.J.V.E., estudiante de inicial de 5 años, en donde señaló lo siguiente:

*"1. Para que diga: ¿Cuántos años tienes?*

*5 años*

*(...)*

*3. Para que diga: ¿Cómo se llamaba tu colegio?*

*Santa Rosita*

*4. Para que diga: ¿Cómo se llamaba tu profesora?*

*Viviana*

*5. Para que diga: Relata ¿Cómo sucedieron los hechos?*

*La miss, me votaba del salón, y me dejaba afuera en la puerta yo miraba desde la ventana de vidrio a la miss, y me decía "vete de aquí no te quiero ver", cuando derramaba la comida en el piso, me decía "comes como cerdo", yo me sentí triste porque me decía así. Cuando yo me hice una herida me dijo: "ese es tu problema, no me importa" y me sentí triste, y cuando me demoraba haciendo la tarea nos decía "por tu culpa de todos*

<sup>12</sup>Fundamento 15° de la sentencia recaída en el Expediente N° 04509-2011-PA/TC.



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

*no puedo almorzar”. Yo nunca quiero volver al Santa Rosita.”*

- (ii) Declaración de la menor de iniciales D.L.C.C., estudiante de inicial de 5 años, en donde señaló lo siguiente:

*“1. Para que diga: ¿Cuántos años tienes?*

*5 años*

*(...)*

*3. Para que diga: ¿Cómo se llamaba tu colegio?*

*Santa Rosita*

*4. Para que diga: ¿Cómo se llamaba tu profesora?*

*Viviana*

*5. Para que diga: Relata ¿Cómo sucedieron los hechos?*

*Mi miss es mala, porque le gritaba a J., P. y a H. Cuando J. derramó su Yopimix la miss le dijo barre, y J. estaba triste porque limpio solito. A P.J.V.E. lo ha gritado varias veces y cuando se portaba mal, le sacaba en la puerta del aula y luego él se iba a los juegos. Cuando Diego pintó su helado de color negro la miss lo gritó señalando que el helado no es color negro.”*

25. En el presente caso, se aprecia que la UGEL N° 06, para sancionar a la impugnante, señaló que se sustentó en la declaración del menor presuntamente agraviado, así como en la declaración de una de sus compañeras de aula, no apreciándose que las mismas guarden congruencia entre sí respecto a los hechos imputados. Tampoco se advierte que se hayan realizado otras actuaciones que permitan determinar que efectivamente la impugnante incurrió en los hechos imputados, toda vez que adicional a ello, únicamente obran en el expediente administrativo declaraciones testimoniales de madres de familia de algunos alumnos del salón del menor de iniciales P.J.V.E.
26. Al respecto, esta Sala considera oportuno señalar que, en el contexto en el que se sucedieron los hechos imputados, esto es, en una Institución Educativa y durante el desarrollo de actividades educativas, es posible afirmar que los docentes, auxiliares, personal administrativo y los educandos son los únicos y excepcionales testigos presenciales, y a su vez actores de los hechos que se suscitan en dichos espacios físico y temporales.
27. Sobre el particular cabe precisar 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*<sup>13</sup>. Por esta razón, el encargado de valorar un testimonio *"debe entonces apreciar su mérito aisladamente y en concurrencia con otras declaraciones testimoniales y con otros medios de prueba"*<sup>14</sup>. 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"*<sup>15</sup>.

28. En este sentido, la UGEL N° 06 deberá agotar todos los medios suficientes para determinar la responsabilidad administrativa de la impugnante efectuando una adecuada valoración de los medios probatorios que sustenten la decisión final del procedimiento, de modo que se pueda considerar que ésta se encuentra debidamente motivada, caso contrario, significaría presumir la culpabilidad de la impugnante, lo que conculca el principio de presunción de inocencia, y por tanto, configuraría un acto administrativo viciado de nulidad.
29. Sobre el particular, esa Sala considera que hubiera sido pertinente que la UGEL N° 06 actúe, a fin de acreditar la comisión de la falta, entre otros, las declaraciones testimoniales de los demás alumnos que fueron testigos de las frases que presuntamente la impugnante habría dicho al menor de iniciales P.J.V.E, ya que del relato de la menor de iniciales D.L.C.C., se advierte que ha manifestado que la impugnante retiraba al menor de iniciales P.J.V.E. del salón de clases y que le gritaba, sin embargo, no ha hecho referencia a las frases que la impugnante habría dicho al presunto menor agraviado.
- Finalmente, otro medio probatorio que hubiera aportado claridad a la dilucidación de los hechos es el Informe Psicológico al menor agraviado. Ello, a fin de aportar nuevas evidencias al procedimiento administrativo disciplinario.
30. Por lo expuesto, las pruebas aportadas al procedimiento administrativo disciplinario resultan insuficientes para determinar la culpabilidad o inocencia de la impugnante, toda vez que no causan convicción respecto a la veracidad de los hechos imputados.
31. 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-

<sup>13</sup>HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. *Jurisprudencia de derecho probatorio*. Gaceta Jurídica, Lima, 2000, p.24

<sup>14</sup>Ídem., p. 25.

<sup>15</sup>Ídem., p. 25



2017-JUS<sup>16</sup>, en adelante el TUO, 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.

32. Sobre ello, debemos recordar que el literal e) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política Vigente<sup>17</sup>, 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*

<sup>16</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 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".

<sup>17</sup> **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".



*que detenta la entidad demandada no se puede aplicar sobre una presunción de culpabilidad, sino por el contrario, cuando se ha demostrado con pruebas idóneas la responsabilidad del imputado en la infracción atribuida”<sup>18</sup>.*

33. 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”<sup>19</sup>.*

34. 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 UGEL N° 06 haya comprobado objetivamente que la servidora cometió la falta que le fue atribuida, se le podrá considerar culpable y corresponderá la sanción del caso. Por ello, es obligación de la UGEL N° 06 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.

35. 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*

<sup>18</sup>Fundamento 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 05104-2008-PA/TC.

<sup>19</sup>Fundamento 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 1172-2003-HC/TC.



*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 razón de explicarlo”<sup>20</sup>.*

36. 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.
37. En ese sentido, se evidencia que la UGEL N° 06 para sustentar su decisión no ha realizado todos los actos que sean necesarios para esclarecer plenamente los hechos investigados, concluyendo de modo subjetivo en la acreditación de la imputación realizada en contra de la impugnante. De manera que la UGEL N° 06 ha vulnerado los principios de impulso de oficio y verdad material porque no ha agotado todos los medios posibles para determinar de modo objetivo los aspectos antes referidos; lo que indiscutiblemente constituye una trasgresión del debido procedimiento administrativo.
38. Esta acción resulta necesaria en casos especialmente sensibles como el presente, ya que de no ser así se podría sancionar injustamente a quien no habría cometido la falta, o en sentido contrario, se podría apoyar la impunidad de quien sí es culpable, porque una deficiente aportación probatoria podría determinar la aplicación del principio de presunción de inocencia, lo que es una contradicción a la obligación que tiene el Estado de promover la protección y tutela de los intereses de los menores de edad.
39. Por estas razones, la resolución impugnada, en el extremo referido a la falta por haber expulsado del salón al menor de iniciales P.J.V.E, y haberle dicho “vete de aquí no te quiero ver”, “comes como cerdo” y “por tu culpa no puedo almorzar”, se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO<sup>21</sup>, al inobservar los principios de impulso de oficio y verdad material, por

<sup>20</sup>Fundamento 12 de la sentencia emitida en el Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 03167-2010-PA/TC

<sup>21</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**  
**“Artículo 10°.- Causales de nulidad**

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



lo que corresponde que se retrotraiga el procedimiento administrativo hasta antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 008231, a efectos que la UGEL N° 06 efectúe las precisiones del caso y proceda a las investigaciones correspondientes, para determinar objetivamente la imputación realizada en contra de la impugnante.

40. Cabe añadir que de la revisión de la Resolución Directoral N° 009577, a través de la cual se impuso sanción a la impugnante, se señaló lo siguiente:

*“Asimismo, la profesora he tenido actitudes no acordes al perfil de docente del nivel inicial al evidenciarse las faltas incurridas según la declaración de la madre del menor de iniciales P.J.V.E., la declaración de la madre del menor de iniciales A.M.R.A., la declaración de la madre de la menor de iniciales R.A.T.Q., la declaración de la madre del menor de iniciales J.M.L. y la declaración de la madre de la menor de iniciales D.L.C.C.”*

41. En tal sentido, conforme se ha esbozado en los párrafos precedentes, la UGEL N° 06 deberá tener en cuenta, respecto a la conducta señalada en el párrafo precedente, que al haberse suscitado los hechos en la Institución Educativa y durante el desarrollo de actividades educativas, son los docentes, auxiliares, personal administrativo y los educandos los únicos y excepcionales testigos presenciales, por lo que, si bien son válidos los testimonios de las madres de los alumnos, es de mayor relevancia, y sirven de sustento para la acreditación de los hechos que constituirían falta, la declaración de los menores presuntamente agraviados con la conducta de la impugnante.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y la debida motivación

42. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.
43. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso « (...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que

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



*el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.” (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)<sup>22</sup>».*

44. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139º. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso “(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”<sup>23</sup>. En razón a ello, “dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo”<sup>24</sup>.
45. Dicho tribunal agrega que: “El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”<sup>25</sup>.
46. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo General, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros<sup>26</sup>.
47. En esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios;

<sup>22</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

<sup>23</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC

<sup>24</sup>Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

<sup>25</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC

<sup>26</sup>MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.



a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten<sup>27</sup>.

48. En el caso particular de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *"los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración"*<sup>28</sup>. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *"los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado"*. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]<sup>29</sup>

49. Entonces, podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden; de lo

<sup>27</sup>Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo"**

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

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

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

<sup>28</sup>RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.

<sup>29</sup>Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.



contrario, el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecería de validez.

50. Bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho de defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política. Este proscribiera que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *"que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa"*<sup>30</sup>.

51. En esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa<sup>31</sup>.

52. Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover<sup>32</sup>.

53. Por otro lado, el artículo 6º del TUO<sup>33</sup> señala que la motivación del acto administrativo deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los

<sup>30</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC

<sup>31</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

<sup>32</sup>Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente N° 0156-2012-PHC/TC.

<sup>33</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**  
**"Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo"**



hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

54. El incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la carencia absoluta de motivación y la existencia de una motivación insuficiente o parcial. En el segundo caso, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14º del TUO<sup>34</sup>. En el primero, al no encontrarse incluido en dicho supuesto, el efecto

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el 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. No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única”.

<sup>34</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

**“Artículo 14º.- Conservación del acto**

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.



es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10º de la misma norma<sup>35</sup>. Corresponde, entonces, determinar en cuál de las categorías reseñadas se encuadra la motivación que sustenta el acto administrativo impugnado.

55. Sobre el particular, es necesario considerar que la exigencia de motivación de las resoluciones administrativas ha sido materia de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, que ha precisado su finalidad esencial del siguiente modo:

*“La doctrina considera, pues, que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. Evidentemente, tal exigencia varía de intensidad según la clase de resolución, siendo claro que ella deberá ser más rigurosa cuando se trate, por ejemplo, de decisiones sancionadoras, como ocurre en el caso sub examine”<sup>36</sup>.*

56. En esa misma línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional<sup>37</sup> ha señalado lo siguiente:

*“Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.*

14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución. (...).”

<sup>35</sup> **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: (...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...).”

<sup>36</sup> Fundamento 9º de la sentencia recaída en el Expediente Nº 4289-2004-AA/TC.

<sup>37</sup> Fundamento 9º de la sentencia recaída en el Expediente Nº 0091-2005-PA/TC.



*El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.*

*Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.*

*En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”.*

57. Ahora bien, de la lectura de la Resolución Directoral N° 009577, se advierte que se sancionó a la impugnante imputándole el hecho de haber tenido actitudes no acordes al perfil de docente del nivel inicial; conducta que no le fue imputada al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, evidenciándose así la vulneración a su derecho de defensa, pues se le sancionó en virtud a una conducta que no le fue previamente puesta en conocimiento.
58. Asimismo, se advierte también que en la Resolución Directoral N° 009577 se señaló que se evidencian las faltas incurridas según la declaración de la madre del menor de iniciales P.J.V.E., la declaración de la madre del menor de iniciales A.M.R.A., la declaración de la madre de la menor de iniciales R.A.T.Q., la declaración de la madre del menor de iniciales J.M.L. y la declaración de la madre de la menor de iniciales D.L.C.C.; no obstante, la UGEL N° 06 no ha desarrollado cuáles son dichos hechos que constituirían falta, toda vez que sólo ha hecho referencia a que éstos se evidencian de las declaraciones de distintas madres de familia, no obstante, de la lectura de dichas declaraciones, se desprenden distintos hechos, sin embargo, no se ha individualizado de manera directa y expresa, las conductas que constituirían falta por parte de la impugnante, por lo que, se advierte una ausencia de debida motivación en cuanto a dicha imputación.
59. Por otro lado, la impugnante en su recurso de apelación ha manifestado que la UGEL N° 06 no ha valorado sus descargos, las declaraciones juradas, ni los medios probatorios ofrecidos; por lo que, este cuerpo Colegiado, considerar que la UGEL N°



06, deberá valorar dicha documentación, en caso la impugnante haya cumplido con presentarlos, a fin de no vulnerar su derecho de defensa.

60. Finalmente, en relación a lo manifestado por la impugnante respecto a que no se le habría fijado fecha para la realización de su informe oral, corresponde señalar lo previsto en el artículo 101º del Reglamento de la Ley N° 29944, en donde se establece que *"Antes del pronunciamiento de las Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes, el procesado puede solicitar autorización para hacer un informe oral en forma personal o por medio de apoderado, para lo cual las Comisiones señalan fecha y hora del mismo"*.
61. Con relación a lo antes expuesto, la realización de un informe oral no es obligatoria para todos los procedimientos administrativos, sino que dependerá de si el docente investigado solicita de forma expresa el uso de la palabra. Sin embargo, en el presente caso, no obra en el expediente ningún documento que acredite la solicitud de la impugnante en ese sentido, por lo que, ante la falta de un pedido expreso, la UGEL N° 06 no tenía la obligación de realizar un informe oral.

#### Sobre los principios de proporcionalidad y razonabilidad

62. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la potestad administrativa disciplinaria *"(...) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman"*<sup>38</sup>.
63. Con relación a la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, es pertinente precisar que dichos principios se encuentran establecidos en el artículo 200º de la Constitución Política del Perú<sup>39</sup>, señalando el Tribunal Constitucional respecto a los mismos que *"(...) el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración*

<sup>38</sup>Fundamento 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/TC.

<sup>39</sup>**Constitución Política del Perú de 1993**

**"Artículo 200º.-** Son garantías constitucionales: (...)

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio".



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

*respecto del resultado del razonamiento del juzgado expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (...)*<sup>40</sup>.

64. De modo que los principios de razonabilidad y proporcionalidad constituyen un límite a la potestad sancionadora del empleador que garantiza que la medida disciplinaria impuesta guarde correspondencia con los hechos, lo que implica que la Entidad, luego de que haya comprobado objetivamente la comisión de la falta imputada, deba elegir la sanción a imponerse valorando elementos como la gravedad de la falta imputada, los antecedentes del trabajador, el cargo desempeñado, entre otros; a fin que la sanción resulte menos gravosa para el administrado.
65. En esa línea, en el ámbito del sector Educación, para efectos del ejercicio de la potestad sancionadora la Ley N° 29944, en su artículo 43º, precisa que las sanciones se aplican según la gravedad de la falta y la jerarquía del servidor o funcionario. Por su parte, el artículo 78º del Reglamento de dicha ley señala que la gravedad de la falta se determina evaluando la concurrencia de las siguientes condiciones:

- “ a) Circunstancias en que se cometen.  
b) Forma en que se cometen.  
c) Concurrencia de varias faltas o infracciones.  
d) Participación de uno o más servidores.  
e) Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.  
f) Perjuicio económico causado.  
g) Beneficio ilegalmente obtenido.  
h) Existencia o no de intencionalidad en la conducta del autor.  
i) Situación jerárquica del autor o autores”.*

66. De manera que, al haberse desvirtuado una de las faltas atribuidas, corresponde a la Entidad evaluar las circunstancias antes descritas al ejecutar la presente resolución.

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

<sup>40</sup>Fundamento 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 02192-2004-PA/TC.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por la señora KEMY VIVIANA VICUÑA ROQUE contra la Resolución Directoral N° 009577, del 4 de septiembre de 2018, emitida por la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06, al haberse desvirtuado la comisión de la falta prevista en el literal f) del artículo 48° de la Ley N° 29944.

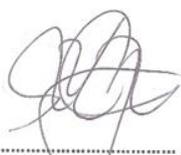
**SEGUNDO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 008231, del 16 de julio de 2018, y de la Resolución Directoral N° 009577, del 4 de septiembre de 2018, emitidas por la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06, en el extremo referido a la falta prevista en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley N° 29944, por la infracción de los literales b) y c) del artículo 40° de la referida Ley; por vulneración de los principios de impulso de oficio, verdad material y el debido procedimiento administrativo.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a la señora KEMY VIVIANA VICUÑA ROQUE y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 06.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER  
HERRERA VÁSQUEZ  
VOCAL



LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE  
GOMEZ CASTRO  
VOCAL

CP2/P3

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.