



PERÚ

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

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

**RESOLUCIÓN Nº 002125-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 3961-2018-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : ESTHER ANGELICA CAMPOS LLAUCE  
**ENTIDAD** : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 05  
**RÉGIMEN** : LEY Nº 29944  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 CESE TEMPORAL POR SIETE (7) MESES SIN GOCE DE  
 REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 07201-2018-UGEL.05-SJL/EA, del 3 de julio de 2018 y de la Resolución Directoral Nº 09307-2018-UGEL.05, del 24 de septiembre de 2018, emitidas por la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 05, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 29 de octubre de 2018

**ANTECEDENTES**

1. Con Informe Preliminar Nº 194-2018-CPPADD-UGEL.05-SJL/EA, del 21 de julio de 2018, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes recomendó a la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 05, en adelante la Entidad, instaurar procedimiento administrativo disciplinario a la señora ESTHER ANGELICA CAMPOS LLAUCE, en adelante la impugnante, en su condición de docente de la Institución Educativa Nº 1174 “Virgen del Carmen”, al existir suficientes elementos de convicción acerca de su presunta responsabilidad administrativa.
2. A través de la Resolución Directoral Nº 07201-2018-UGEL.05-SJL/EA<sup>1</sup>, del 3 de julio de 2018, la Dirección del Programa Sectorial II de la Entidad, resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante por los hechos que se detallan a continuación:

*“Que, en el presente caso se le atribuye a la docente Esther Angélica CAMPOS LLAUCE, que no habría ingresado al aula de clases para realizar labores en el dictado de clases de horas efectivas, según su horario de trabajo, conductas realizadas en forma continua desde el 19 de octubre al 17 de noviembre del 2017, precisándose que a la docente se presenta a la Institución Educativa a firmar la*

<sup>1</sup> Notificada a la impugnante el 16 de julio de 2018.



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

*entrada, se retira y regresa a la hora de salida sin firmar, o también hace llamar a los alumnos a la sala de profesores individualmente o por grupos conversa un momento con ellos, pero no reciben horas efectivas de clases y tampoco presenta sesiones de clases”.*

Es así que, se le imputó a la impugnante, el haber infringido lo dispuesto en el artículo 4º y los literales a), c), e) y n) del artículo 40º de la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial<sup>2</sup>, incurriendo con ello en las faltas administrativas disciplinarias tipificadas en los literales a), e) y f) del artículo 48º de la Ley Nº 29944<sup>3</sup>.

3. Con escrito presentado el 7 de septiembre de 2018, la impugnante presentó sus descargos, señalando los siguientes argumentos:

<sup>2</sup> **Ley Nº 29944 - Ley de Reforma Magisterial**

**“Artículo 4º.- El profesor**

El profesor es un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Coadyuva con la familia, la comunidad y el Estado, a la formación integral del educando, razón de ser de su ejercicio profesional”.

**“Artículo 40º.- Deberes**

Los profesores deben:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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>3</sup> **Ley Nº 29944 - Ley de Reforma Magisterial**

**“Artículo 48º.- 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.

También se consideran faltas o infracciones graves, pasibles de cese temporal, las siguientes:

a) Causar perjuicio al estudiante y/o a la institución educativa.

(...)

e) Abandonar el cargo, inasistiendo injustificadamente al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) días discontinuos en un período de dos (2) meses.

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



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

- (i) Del 19 de octubre al 17 de noviembre del 2017 realizó clases en la Institución Educativa en diferentes ambientes como el patio, la sala de profesores, en la sala computo AIP y otros ambientes que estaban desocupados y también elaboró sus sesiones las cuales no quiso recibir la Sub Directora de secundaria.
  - (ii) Los directivos no han querido ubicar las secciones del 3ro de secundaria al primer piso, no obstante que se encontraba delicada de salud y lo solicitó de forma verbal y por escrito a la Dirección de la Institución Educativa.
  - (iii) Estuvo de tratamiento médico, citas médicas, urgencias, emergencias y en varias oportunidades no le quisieron recibir los documentos de su tratamiento médico Institución Educativa.
  - (iv) Sobre el monitoreo del 6 de diciembre de 2017, no estuvo presente a la 3ra y 4ta hora, sin embargo llegó temprano a las 1pm dejó actividades a los alumnos y comunicó a la dirección su urgencia médica pero se negaron a recibir sus documentos.
  - (v) En el 2017, la subdirectora no la monitoreo ni le recibió sus documentos técnicos pedagógicos, ni sesiones ni otros.
  - (vi) La subdirectora de iniciales L.A.A.P., miente al decir que no ingresó a clases desde el 16 al 23 de octubre de 2017.
  - (vii) Es injusto que se le impute faltas en el diario de clases de los días 23 al 30 de octubre y del 2 al 17 de noviembre de 2017, ya que esos días si trabajó en la Institución Educativa.
  - (viii) El director de Institución Educativa de iniciales J.G.L., no le dejaba firmar el cuaderno de asistencia desde el 16 de octubre de 2017 por lo que tuvo que acudir a la policía para constatar el abuso de autoridad.
4. Mediante Informe Final N° 72-2018-CPPADD-UGEL.05 SJL/EA, del 13 de septiembre de 2018, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes, recomendó a la Dirección del Programa Sectorial II de la Entidad, imponer a la impugnante la medida disciplinaria de cese temporal por siete (7) meses sin goce de remuneraciones, al existir pruebas objetivas que acreditarían la comisión de la conducta que se le imputó.
5. Con Resolución Directoral N° 09307-2018-UGEL.05, del 24 de septiembre de 2018, la Dirección del Programa Sectorial II de la Entidad resolvió imponer a la impugnante la sanción de cese temporal por siete (7) meses sin goce de remuneraciones, al encontrarse acreditado la comisión de los hechos y faltas imputadas con el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.



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

## TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. Al no encontrarse conforme con la decisión de la Entidad, el 28 de septiembre de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 09307-2018-UGEL.05, solicitando se declare su nulidad y señalando los argumentos expuestos en su escrito de descargo.
7. Con Oficio N° 313-2018-MINEDU/VMGI-DRELM-UGEL.05/DIR, la Jefatura del Área de Asesoría Jurídica de la Entidad, remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
8. Mediante Oficios N°s 014091-2018-SERVIR/TSC y 014090-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal informó a la Entidad y a la impugnante, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.
9. Con escrito presentado el 16 de octubre de 2018, la impugnante remitió a este Tribunal, documentos con el fin de que sean evaluados al momento de resolver su recurso de apelación.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

10. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>4</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 -

<sup>4</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 17°.- 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”.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>5</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.

11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>6</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.
12. 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.
13. 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

14. De la revisión de la documentación que obra en el expediente, se aprecia que la impugnante presta servicios como docente bajo las disposiciones de la Ley N° 29944; por lo que esta Sala considera que son aplicables al presente caso la referida Ley y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED, y cualquier otro documento de gestión por el cual se establezcan funciones, obligaciones, deberes y derechos para el personal de la Entidad.

<sup>5</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>6</sup> 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”

Sobre el debido procedimiento, el derecho de defensa, el principio de tipicidad y la debida motivación

15. El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante TUO de la Ley N° 27444, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento<sup>7</sup>, por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada.
16. Por su parte, el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios “(...) *no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, 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 (...)*”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**TÍTULO PRELIMINAR**

**TÍTULO I**

**Del régimen jurídico de los actos administrativos**

**CAPÍTULO I**

**De los actos administrativos**

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

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>8</sup> Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA.



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

17. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que *“(…) en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición “(…) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (…)”<sup>9</sup>.*
18. Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (…)”<sup>10</sup>; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual *“(…) se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés”<sup>11</sup>.**
19. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que *“(…) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra” [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]<sup>12</sup>.*
20. Agrega el referido Tribunal que: *“queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el*

<sup>9</sup> Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

<sup>10</sup> Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>11</sup> Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

<sup>12</sup> Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.



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

*propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa*<sup>13</sup>.

21. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>14</sup>, señalan que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado; y que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.

Por lo que las entidades solo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable<sup>15</sup>.

22. Asimismo, respecto al principio de legalidad y tipicidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que*

<sup>13</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

<sup>14</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

**“Artículo 246º.-** Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

**4. Tipicidad.-** 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. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras”.

<sup>15</sup>VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo. *La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador*. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Lima: 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. p.403.





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

*las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”<sup>16</sup>.*

23. De modo que, por el principio de legalidad, el cual constituye un límite a la potestad sancionadora, las entidades deben prever de manera clara qué conductas son ilícitas y sancionables, mientras que por el principio de tipicidad, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido; y asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
24. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado, respecto a los límites de la potestad administrativa disciplinaria, que *“(…) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respecto 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>17</sup>.*
25. Por lo que se puede concluir que las entidades públicas al hacer ejercicio de su potestad sancionadora, están obligadas a respetar los derechos constitucionales señalados anteriormente, tales como el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
26. Acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional<sup>18</sup> señala, en términos exactos, 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*

<sup>16</sup>Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.

<sup>17</sup>Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 1003-98-AA/TC.

<sup>18</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC. Fundamento Noveno.



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

*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.*

*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”.*

27. Asimismo, sobre el derecho a la motivación de los acto administrativos el Tribunal Constitucional<sup>19</sup> ha señalado “(...) que un acto administrativo es arbitrario si el razonamiento en que se basa no cumple con ser suficiente, coherente y congruente, limitándose a ejercer una facultad discrecional en base a la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa sin expresar las razones de derecho y de hecho que subyacen a su decisión [STC 04123-2011-AA/TC, FJ 6], de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139° inciso 5 de la Constitución”.

#### Sobre la comisión de la falta imputada

28. En el presente caso, se observa que mediante Resolución Directoral N° 09307-2018-UGEL.05, se sancionó a la impugnante por no haber ingresado al aula de clases para realizar labores de dictado de clases según su horario de trabajo, durante el periodo del 19 de octubre al 17 de noviembre del 2017, siendo que, por dicha conducta se le imputó la comisión de las faltas tipificadas en los literales a),

<sup>19</sup>Numeral 6 de la Sentencia de fecha 16 de enero de 2017 recaída en el Expediente N° 00191 2013-PA/TC.



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

e) y f) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, y el haber transgredido los deberes establecidos en los literales a), c), e) y n) del artículo 40º de la citada norma.

➤ **Respecto a la falta tipificada en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944**

29. Ahora bien, sobre la falta imputada contenida en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial, esta señala lo siguiente: “(...). *También se consideran faltas o infracciones graves, pasibles de cese temporal, las siguientes: (...) e) Abandonar el cargo, inasistiendo injustificadamente al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) días discontinuos en un periodo de dos (2) meses. (...)*”.

30. Realizando un análisis de la falta de carácter disciplinario imputada a la impugnante se advierte que las inasistencias pasibles de sanción son aquellas que denoten una conducta por parte del servidor tendiente a incumplir las obligaciones laborales, es decir, que para que la falta en mención se configure, se requiere que el servidor por su propia voluntad determine ausentarse de su centro de labores sin justificación alguna.

31. Asimismo, de la norma antes mencionada se puede concluir que el supuesto de hecho de la misma establece que un servidor incurrirá en falta de carácter disciplinario si se ausenta injustificadamente por más de tres (3) días consecutivos o por más de cinco (5) días no consecutivos en un período de dos (2) meses; siendo la consecuencia jurídica la sanción de cese temporal, previo proceso administrativo.

32. Sobre el particular, el hecho infractor imputado a la impugnante no consiste en un presunto abandono de cargo por inasistencias injustificadas durante un periodo de tiempo, sino muy por el contrario, esta fue sancionada por no haber ingresado al aula de clases para realizar labores de dictado de clases según su horario de trabajo durante el periodo del 19 de octubre al 17 de noviembre del 2017, lo cual se encontraría acreditado de la revisión del cuaderno de asistencia el cual obra en el expediente administrativo, en donde se consigna que no obstante la impugnante durante dicho periodo de tiempo asistió a la Institución Educativa, esta no prestó labores efectivas, es decir no realizó clases.

33. En consecuencia, de lo antes expuesto, se verifica que el hecho infractor imputado a la impugnante y por el cual fue sancionada, no condice con la falta tipificada en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944.



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”

➤ **Respecto a la falta tipificada en el literal a) del artículo 48º de la Ley Nº 29944**

34. En relación a la falta tipificada en el literal a) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, que dispone: *“a) Causar perjuicio al estudiante y/o a la institución educativa”*; se debe señalar que, para la configuración de esta, es preciso que concurren dos elementos copulativos, uno de tipo objetivo y otro de tipo subjetivo.
35. El primer elemento está referido a la acción concreta del infractor, que es la de “causar perjuicio”. Véase que la falta analizada exige un resultado que es el de causar perjuicio a la Institución Educativa y/o al estudiante, de modo que para su concurrencia se debe expresar claramente cuál ha sido el daño ocasionado, que puede ser, entre otros, de carácter económico, funcional o administrativo, para así cumplir con la concurrencia del elemento objetivo exigido por la norma aplicable.
36. Por otro lado, el elemento subjetivo está compuesto por los sujetos en los que recae el acto lesivo que forma parte del primer elemento, que en este caso puede ser el estudiante y/o la institución educativa.
37. De la revisión de los antecedentes del acto impugnado, se advierte que a la impugnante se le sancionó por no haber ingresado al aula de clases para realizar labores de dictado de clases según su horario de trabajo durante el periodo del 19 de octubre al 17 de noviembre del 2017.
38. Sin embargo, a pesar de señalarse los hechos concretos en los que radica la imputación, la Entidad no ha precisado si ello le ha generado un daño a la Institución Educativa y/o a los estudiantes, no ha especificado la clase de daño generado, ni ha indicado cómo se acreditaría el mismo; de modo que se advierte ausencia de motivación ya que conforme a lo previsto en el numeral 6.1 del artículo 6º del TUO de la Ley Nº 27444, *“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”*.
39. Cabe recordar que el solo incumplimiento de obligaciones no determina la concurrencia de la falta prescrita en el literal a) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, sino más bien de la falta prevista en el primer párrafo del artículo citado<sup>20</sup>, en

<sup>20</sup> **Ley Nº 29944- Ley de Reforma Magisterial**  
**“Artículo 48º.- Cese temporal**

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



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

tanto el incumplimiento imputado sea calificado como grave.

De ahí que, para que un incumplimiento de obligaciones pueda ser tipificado dentro del literal a), es preciso que tal conducta genere un perjuicio para la Institución Educativa o en los estudiantes, con lo cual se exige un nivel de motivación adecuado para determinar la forma en la que se presenta dicho perjuicio.

➤ **Respecto a la falta tipificada en el literal f) del artículo 48º de la Ley Nº 29944**

40. En cuanto a la falta tipificada en el literal f) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, es necesario precisar que no todo incumplimiento de obligaciones, como puede ser el no haber prestado labor efectiva de clases durante un periodo de tiempo, genera la comisión de esta falta.
41. El citado literal textualmente establece que constituye una falta el *“interrumpir u oponerse deliberadamente al normal desarrollo del servicio educativo”*. La Real Academia Española – RAE define el término 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.
42. 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 un caso concreto, con lo cual se exige un nivel de motivación adecuado para determinar la forma en que la conducta infractora constituye una acción deliberada de interrumpir u oponerse al normal desarrollo del servicio educativo, de modo que, se advierte también en este extremo, ausencia de motivación en los términos que hace referencia el numeral 6.1 del artículo 6º del TUO de la Ley Nº 27444, antes mencionado.
43. Estando a todo lo antes expuesto, se advierte que la Entidad al momento de instaurarle el procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante así como al momento de sancionarla, le imputó la comisión de una falta disciplinaria (literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944), la cual no tiene correlato con la conducta infractora, lo que a criterio de esta Sala vulnera el principio de tipicidad y, en consecuencia, el derecho de defensa de la impugnante ya que las Entidades Públicas solo podrán sancionar por la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor, debiéndose precisar que no se puede admitir una interpretación extensiva o por analogía, caso contrario se



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

estaría vulnerando lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>21</sup>.

44. No obstante, lo antes expuesto, es pertinente precisar que esta Sala no está afirmando que la conducta de la impugnante no contiene una connotación antijurídica, muy por el contrario, se puede denotar que esta presuntamente habría podido vulnerar más de un deber contenido en el artículo 40º de la Ley Nº 29944 y, si fuera sí el caso, ello constituiría la falta tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la misma ley.
45. Asimismo, se advierte que la Entidad al momento de sancionar a la impugnante, no ha cumplido con determinar las razones de hecho y de derecho en que se sustentan las faltas tipificadas en los literales a) y f) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, resultando arbitrario el acto administrativo de sanción, en tanto que el razonamiento en que se sustenta no resulta ser suficiente, coherente y congruente, vulnerando el derecho de la impugnante de obtener una decisión motivada e impidiéndole realizar un ejercicio adecuado de su derecho de defensa.
46. Tal situación, a criterio de esta Sala, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, por lo que la Resolución Directoral Nº 07201-2018-UGEL.05-SJL/EA y la Resolución Directoral Nº 09307-2018-UGEL.05, se encontrarían inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>22</sup>, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley Nº 27444<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

**“Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

4. Tipicidad.- 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. (...).”

<sup>22</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:

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

<sup>23</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS**

**TÍTULO PRELIMINAR**



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”

47. Consecuentemente, la Resolución Directoral N° 07201-2018-UGEL.05-SJL/EA y la Resolución Directoral N° 09307-2018-UGEL.05; deben ser declaradas nulas por este Tribunal a fin de que la Entidad cumpla con imputarle a la impugnante, previamente a la sanción y de forma clara, las obligaciones y prohibiciones incumplidas, y las presuntas faltas incurridas.
48. Finalmente, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 07201-2018-UGEL.05-SJL/EA, del 3 de julio de 2018 y de la Resolución Directoral N° 09307-2018-UGEL.05, del 24 de septiembre de 2018, emitidas por la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 05, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento previo de la emisión de la Resolución Directoral N° 07201-2018-UGEL.05-SJL/EA, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 05 tener en consideración al momento de calificar como al resolver sobre la conducta de la señora ESTHER ANGELICA CAMPOS LLAUCE, los criterios señalados en la presente resolución.

---

#### “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.

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”.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 26° del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 028-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio  
Civil

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

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a la señora ESTHER ANGELICA CAMPOS LLAUCE así como a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 05 para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 05, debiendo dicha Entidad considerar lo señalado en el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

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

**SEXTO.-** 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

L13/CP1