



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° 002129-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3982-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ANTOLIN ALFREDO ADUVIRI ESPILLICO
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL PUNO
RÉGIMEN : LEY N° 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 CESE TEMPORAL POR CUATRO (4) MESES SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 2788-2018-UGELP, del 19 de julio de 2018 y la Resolución Directoral N° 3111-2018-UGELP, del 5 de septiembre de 2018, emitidas por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Puno; al haberse vulnerado el principio de tipicidad y el derecho de defensa.*

Lima, 29 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Con Informe Preliminar N° 027-2018-ME-DREP-UGELP/CPADD, del 12 de julio de 2018, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos para Docentes de la Unidad de Gestión Educativa Local Puno, en adelante la Entidad, recomendó a la Dirección de la Entidad iniciar procedimiento administrativo disciplinario al señor ANTOLIN ALFREDO ADUVIRI ESPILLICO, Director de la Institución Educativa Técnico Agropecuaria de Charamaya, en adelante el impugnante, por los siguientes hechos:
 - (i) De acuerdo con lo señalado en el Informe N° 001-2018-DRE-UGELP-AGI-EM-AI, del 9 de julio de 2018, la Comisión de verificación del cumplimiento de las acciones de mantenimiento del local escolar constató que encontró en el informe de declaración de gastos el Recibo por honorarios N° 001-00008, del 14 de junio de 2017, emitido por el señor de iniciales G.A.J., por múltiples actividades de mano de obra como: reparación de chorreras y colocado en aulas, lo cual no se encuentra ejecutado en la Institución Educativa.
 - (ii) Según el Informe N° 001-2018-DRE-UGELP-AGI-EM-AI, en lo referido al periodo adelanto 2018 (2017-III) – rubro reparación de techos, se constató la adquisición de 20 planchas de calamina, clavos y paquetes de madera; los cuales se encuentran parcialmente en el almacén de la Institución Educativa, no siendo utilizados en su oportunidad. Además, algunas maderas que señala

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.



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

el informe de gastos no se encuentran en el almacén.

- (iii) En cuanto al rubro reparación de pisos, se aprecia en la declaración de gastos la adquisición de diez (10) unidades de madera de 2x3 pulgadas, lo cual se encuentra en proceso de ejecución; sin embargo, se dio la conformidad.
 - (iv) Respecto al rubro mantenimiento de áreas verdes se verifica que se dio la conformidad pero dicha actividad no se realizó, encontrándose los materiales en el almacén, y manifestando el responsable de mantenimiento que no se pudo realizar dicha acción por el mal tiempo (heladas).
 - (v) En el rubro adquisición de equipamiento menor, se manifiesta que se compró un proyector multimedia marca Epson por un monto de S/ 1000 soles; no obstante, dicho equipo no fue adquirido sino una laptop marca Lenovo, pero según las normas de mantenimiento no está permitida la compra de equipos.
 - (vi) En la declaración de gastos se verificó la Boleta por honorarios N° 001-00009 girado por el señor de iniciales G.A.J. quien es miembro integrante del Comité de veeduría y a la vez presidente de APAFA.
2. Mediante Resolución Directoral N° 2788-2018-UGELP, del 19 de julio de 2018, la Dirección de la Entidad instauró procedimiento administrativo disciplinario al impugnante por los hechos referidos en el numeral anterior; con lo cual, habría inobservado las Normas Técnicas que regulan la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de la Infraestructura y Mobiliario de los Locales Escolares para los años 2016 y 2017, aprobadas por Resolución Ministerial N° 053-2016-MINEDU y Resolución Ministerial N° 071-2017-MINEDU, respectivamente; y habría incurrido en la falta prevista en el literal a) del artículo 48° de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial¹.
3. El 28 de agosto de 2018, el impugnante presentó sus descargos señalando los siguientes argumentos:
- (i) Las múltiples actividades a las que se hace referencia en el pliego de cargos sí fueron efectuadas por el contratista de iniciales G.A.J., por tal razón se le efectuó el pago correspondiente previa emisión de recibo por honorarios; sin embargo, debido a los constantes cambios de temperatura, al haber

¹ Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial

“Artículo 48°.- Cese temporal

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

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

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

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.



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

transcurrido un año desde la ejecución de las reparaciones estas se encuentran desgastadas.

- (ii) Respecto al rubro reparación de techos las labores se han realizado con normalidad, llegándose a cambiar calaminas a pesar de las inclemencias climatológicas que afectan al centro poblado.
- (iii) En lo relativo a que algunas maderas no se encuentran en el almacén, su persona realizó las gestiones necesarias para la compra y traslado de las maderas de la ciudad de Juliaca al centro poblado; sin embargo, se presentaron contratiempos y al no poder ingresarlos al centro educativo por falta de apoyo, se percató que faltaba un paquete de maderas, respecto de lo cual asume la responsabilidad y se compromete a restituirlo.
- (iv) Sobre el rubro reparación de pisos señala que el ambiente para la dirección se encuentra concluido y operativo.
- (v) Respecto al rubro mantenimiento de áreas verdes se trató de un error el haber dado la conformidad, pero los materiales se encuentran de manera íntegra en la institución y el mismo responsable de mantenimiento ha manifestado que por las inclemencias del tiempo se dificulta el trabajo de mantenimiento y construcción.
- (vi) En cuanto al rubro adquisición de equipamiento menor, debe indicar que se trató de un error de la tienda, pues al desconocer su persona de marcas y aparatos tecnológicos, no se percató de lo señalado en la boleta; sin embargo, lo que se adquirió fue una laptop, la misma que viene siendo utilizada por los estudiantes y lejos de generar un perjuicio favorece la educación.
- (vii) Sobre el cargo referente a que se verificó la Boleta por honorarios N° 001-00009 girado por el señor de iniciales G.A.J. quien es miembro integrante del Comité de veeduría y a la vez presidente de APAFA, manifiesta que dicho señor es un trabajador que conoce de ese tipo de reparaciones, y que también fue contratado por anteriores directores, de lo cual tiene conocimiento los padres de familia y el alumnado, pues sería mucho más costoso llevar a un personal calificado de la ciudad de Puno o Juliaca.

4. A través de la Resolución Directoral N° 3111-2018-UGELP², del 5 de septiembre de 2018, la Dirección de la Entidad impuso al impugnante la sanción de cese temporal por cuatro (4) meses sin goce de remuneraciones, al haberse acreditado los hechos imputados y en consecuencia, habría incumplido la Norma Técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares, aprobada por Resolución Ministerial N° 593-2014-MINEDU y la Norma Técnica “Disposiciones

² Notificada al impugnante el 6 de septiembre de 2018.



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

para la ejecución del mantenimiento preventivo de la infraestructura de los locales escolares públicos, el mejoramiento de los servicios sanitarios y la adquisición de equipamiento menor, a fin de asegurar su ejecución de manera previa al inicio del año escolar 2018 en el marco de la Ley N° 30680”, aprobada por Resolución de Secretaría General N° 006-2018-MINEDU; y además, habría incurrido en la falta prevista en el literal a) del artículo 48° de la Ley N° 29944.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. El 27 de septiembre de 2018, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3111-2018-UGELP, reiterando lo expuesto en su descargo y añadiendo los siguientes fundamentos:
- (i) La resolución de inicio no contiene los requisitos como consignación de medios probatorios que la sustenten, la imputación de la falta o infracción, descripción de los hechos que configuren la falta, la norma presuntamente vulnerada, la sanción que correspondería, la autoridad competente para recibir los descargos y el plazo para presentarlos.
 - (ii) En la resolución impugnada no se ha efectuado el análisis del caso, consistente en la valoración de las pruebas de cargo y descargo, advirtiéndose solo una transcripción literal de los hechos en la parte considerativa. Además, en la resolución de sanción ya no se le imputa la vulneración de la Resolución Ministerial N° 053-2016-MINEDU y Resolución Ministerial N° 071-2017-MINEDU.
 - (iii) Respecto a la falta imputada de causar perjuicio al estudiante y/o a la institución educativa, no se ha sustentado cómo ha sido causado el perjuicio; por lo que, no se habría motivado debidamente.
 - (iv) La investigación debió llevarse a cabo con la ayuda de profesionales con formación en ramas afines a la cuestión controvertida.
 - (v) Se han vulnerado los principios de tipicidad, razonabilidad, presunción de veracidad, verdad material, entre otros.
6. Con Oficio N° 2395-2018-GRP-GRDS-DREP-DUGELP-OAJ, la Dirección de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que dieron origen a la resolución impugnada.



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”

7. A través de los Oficios N^{os} 014190 y 014191-2018-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó al impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión a trámite del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17^o del Decreto Legislativo N^o 1023³, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N^o 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁴, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N^o 001-2010-SERVIR/TSC⁵, 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

³ **Decreto Legislativo N^o 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

“Artículo 17^o.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

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

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

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

⁴ **Ley N^o 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

⁵ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

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



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

entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.

10. Sin embargo, cabe precisar que en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal únicamente es competente para conocer los recursos de apelación que correspondan a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁶, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁷; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial “El Peruano”⁸, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio del 2016⁹.

⁶ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90º.- La suspensión y la destitución

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

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

⁷ **Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

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

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

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

⁸ El 1 de julio de 2016.

⁹ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

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

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- Aprobar la política general de la institución;
- Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;

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.



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

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

Del régimen disciplinario aplicable

13. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que el impugnante prestaba servicios bajo las disposiciones de la Ley Nº 29944; por lo que la Sala considera que son aplicables al presente caso, la referida Ley y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2013-ED, normas que se encontraban vigentes al momento de la instauración del proceso administrativo disciplinario, y cualquier otro documento de gestión emitido por el Ministerio de Educación por el cual se establezcan funciones, obligaciones, deberes y derechos para el personal de la Entidad.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y el principio de tipicidad

14. 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

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

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.



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

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.

15. 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 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)¹⁰».
16. 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”¹¹. 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”¹².
17. 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”¹³.
18. 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

¹⁰Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

¹¹Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

¹²Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

¹³Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC.



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

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 otros¹⁴.

19. En esa medida, tenemos que el numeral 1.2 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° 006-2017-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 27444, 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; 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 afecten¹⁵.
20. 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”*¹⁶. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *“los poderes*

¹⁴MORÓN 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.

¹⁵**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”.

¹⁶RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.



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

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]¹⁷.

21. 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 contrario el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecería de validez.
22. 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, proscribire 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”*¹⁸.
23. 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,

¹⁷Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

¹⁸Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC.



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

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”¹⁹.

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 promover²⁰.

24. Otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 246º del TUO de la Ley Nº 27444. El primero prescribe 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, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. El segundo, que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. 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.
25. Así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)²¹.

¹⁹Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

²⁰Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.

²¹Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0197-2010-PA/TC



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

En esa medida, el principio de legalidad no sólo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.

26. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que: «*El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso*»²².

27. Por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable²³.

28. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos²⁴.

29. Ahora, Morón Urbina²⁵ afirma que “*la determinación de si una norma sancionadora*

²²Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

²³Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

²⁴Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.

²⁵MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: *Advocatus*, número 13, Lima, 2005, p. 8.



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

describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra». Pero además, dicho autor resalta que “el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.

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

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

Sobre la validez de la sanción

31. Conforme se aprecia de los documentos que obran en el presente expediente administrativo, al impugnante se le imputó la comisión de la falta prevista en el literal a) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, la cual refiere: “*Causar perjuicio al estudiante y/o a la institución educativa*”.
32. Al respecto, se debe precisar que en relación al literal a) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, el hecho base requerido para la hipótesis normativa es el daño producido por el impugnante mediante una acción de orden irregular. La exigencia, entonces, no está concretamente en el acto, sino en los efectos que dicho acto desencadena, esto es las consecuencias. Debido a ello, si el mismo generó un daño a los estudiantes o la institución educativa, entonces se configura la referida falta.
33. Para la concurrencia de dicha falta se aprecia la necesidad de que concurren dos elementos: Uno de tipo objetivo, compuesto por el acto del servidor que desencadenó en un daño concreto, y otro de tipo subjetivo, compuesto por quien ha sido perjudicado con el acto, que bien puede ser el estudiante o la institución educativa.

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

34. Queda claro que ambos elementos son complementarios, tal es así que ante la ausencia de uno de ellos, entonces la falta no se configura. La relevancia de lo indicado se encuentra en el hecho que el daño producido hacia un tercero no configura la falta (ausencia del elemento subjetivo), lo mismo que ocurre cuando se presenta un actuar ilegal del servidor pero con ausencia de un daño concreto al estudiante o a la institución educativa (ausencia del elemento objetivo).
35. Por ello, la exigencia que emana del principio de tipicidad es que al momento de imputarse esta falta, se efectúe una correcta relación entre los distintos aspectos fácticos que la rodean, con el contenido mismo de los elementos de su configuración (objetivo y subjetivo).
36. En el caso materia de análisis, tanto en la resolución de inicio del procedimiento como en la que impuso la sanción, la Entidad al realizar la imputación de hechos se limitó a señalar los hallazgos señalados en el Informe N° 001-2018-DRE-UGELP-AGI-EM-AI, el cual a su vez se basó en el Acta de Verificación de Acciones y Actividades de Mantenimiento Año 2016 a 2018.
37. Al respecto, se debe señalar que si bien la Entidad da a entender que los hechos imputados son responsabilidad del impugnante en su calidad de director y que por ello tal conducta se encontraría tipificada en el literal a) del artículo 48° de la Ley N° 29944, queda evidenciado un argumento genérico que no permite identificar de manera objetiva cuál es el perjuicio a los estudiantes o a la Institución Educativa, o cuál es ese daño concreto que ha generado su conducta; limitando así la configuración de la falta administrativa y, por supuesto, que el impugnante pueda defenderse adecuadamente.
38. Precisamente, la imputación efectuada por la Entidad se centra más en un presunto incumplimiento de normas técnicas, que en el menoscabo materializado a los estudiantes o la institución educativa, siendo esto último necesario para una imputación correcta del literal a) del artículo 48° de la Ley N° 29944
39. Por ello, esta Sala considera que se ha afectado el principio de tipicidad al no haberse cumplido con lo señalado en el literal (iii) del numeral 30 de la presente resolución; lo que ha limitado también el ejercicio del derecho de defensa del impugnante.
40. Por otro lado, se advierte que en la Resolución Directoral N° 2788-2018-UGELP, la Entidad señaló al impugnante que había inobservado las Normas Técnicas

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

aprobadas por Resolución Ministerial N° 053-2016-MINEDU y Resolución Ministerial N° 071-2017-MINEDU.

Sin embargo, con Resolución Directoral N° 3111-2018-UGELP, se impuso la sanción al impugnante por haber incumplido las Normas Técnicas aprobada por Resolución Ministerial N° 593-2014-MINEDU y Resolución de Secretaría General N° 006-2018-MINEDU.

41. En ese sentido, se aprecia que no se habría permitido al impugnante conocer con exactitud cuáles eran las normas por las que estaba siendo procesado, lo que se traduce a su vez en una vulneración del debido procedimiento administrativo.
42. Por tanto, ante la inobservancia por parte de la Entidad del debido procedimiento administrativo, concretamente, por la transgresión al principio de tipicidad y al derecho de defensa del impugnante, garantías que se encuentran reconocidas en la Constitución y en el TUO de la Ley N° 27444, la Resolución Directoral N° 2788-2018-UGELP y la Resolución Directoral N° 3111-2018-UGELP, se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444²⁶, por contravenir el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del numeral 1 del Artículo IV del Título Preliminar del mencionado TUO, correspondiendo retrotraer el procedimiento administrativo hasta la etapa de instauración, a efectos que se efectúe una adecuada imputación de cargos.
43. Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, la Entidad deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 33° de la Normas Técnica denominada “Normas que regulan el Procedimiento Administrativo Disciplinario para Profesores en el Sector Público”, aprobada por Resolución Viceministerial N° 091-2015-MINEDU, referido al contenido de la resolución de instauración.
44. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

²⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

“Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 2788-2018-UGELP, del 19 de julio de 2018 y la Resolución Directoral Nº 3111-2018-UGELP, del 5 de septiembre de 2018, emitidas la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL PUNO; al haberse vulnerado el principio de tipicidad y el derecho de defensa.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento previo a la emisión de la Resolución Directoral Nº 2788-2018-UGELP, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL PUNO tener en consideración al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor ANTOLIN ALFREDO ADUVIRI ESPILLICO y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL PUNO, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL PUNO, debiendo dicha Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley Nº 27444.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.


.....
RICARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL


.....
LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE


.....
OSCAR ENRIQUE
GOMEZ CASTRO
VOCAL

L8/P2

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.

www.servir.gob.pe

Jirón Mariscal Miller 1153 - 1157
Jesús María, 15072 - Perú
T: 51-1-2063370