



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

RESOLUCIÓN Nº 02158 -2018-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 3765-2018-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ORLANDO VILLANUEVA BERNAL
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 09
RÉGIMEN : LEY Nº 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
CESE TEMPORAL POR DOS (2) MESES SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 006980, del 2 de noviembre de 2016, emitida por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 09; por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo y el derecho a la defensa del señor ORLANDO VILLANUEVA BERNAL.*

Lima, 29 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. El 30 de abril de 2015, con Oficio Nº 071-2015-D-I.E.Nº20366-T.A.II-S-H, la Dirección de la Institución Educativa Nº 20366 “Túpac Amaru II” informó a la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 09, en adelante la Entidad, que el docente ORLANDO VILLANUEVA BERNAL, en adelante el impugnante, ha incurrido en abandono de cargo al haber inasistido injustificadamente a su centro de trabajo los días 2, 3, 4 y 31 de marzo y 1, 27, 28, 29 y 30 de abril de 2015.
2. La Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Entidad, en su Informe Preliminar Nº 16-2015-CPPAD-UGEL.09-H, del 28 de diciembre de 2015, recomendó a la Dirección de la Entidad iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el impugnante, por haber abandonado su cargo de docente, ausentándose injustificadamente los días 2, 3, 4 y 31 de marzo, y 1, 27, 28 y 30 de abril de 2015.
3. Mediante Resolución Directoral UGEL.09-H Nº 004232, del 13 de junio de 2016¹, la Dirección de la Entidad inició procedimiento administrativo disciplinario contra el impugnante por haber abandonado su cargo de docente de la Institución Educativa Nº 20366 “Túpac Amaru II”; incurriendo en la falta prevista en el literal e) del artículo 48º concordante con el literal i) del artículo 49º de la Ley Nº 29944 - Ley de Reforma Magisterial².

¹ Notificada al impugnante el 16 de junio de 2016, adjunto al Pliego de Cargos Nº 01-2016-CPPAD-UGELNº09-HUAURA.

² Ley Nº 29944 - Ley de Reforma Magisterial
“Artículo 48º.- Cese temporal



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”

4. El 22 de junio de 2016, el impugnante presentó sus descargos, señalando los siguientes argumentos:
- (i) El 13 de mayo de 2015 solicitó la regularización de licencia de salud por los días 29 y 30 de abril de 2015, la cual fue aprobada con Resolución Directoral N° 053-2015-D.I.E.N°20366 “Túpac Amaru II”, del 19 de mayo de 2015.
 - (ii) Intentó solicitar la regularización de sus inasistencias de los días 31 de marzo, 1, 27 y 28 de abril de 2015, sin embargo la dirección de la institución educativa no quiso recibirla por extemporáneo, y la Entidad le mencionó que este trámite debía iniciarse en la institución educativa.
 - (iii) Reconoce que faltó a laborar los días 2, 3 y 4 de marzo de 2015, y que no pudo justificar a tiempo sus inasistencias.
5. La Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Entidad, en su Informe Final N° 26-2016-CPPAD-UGEL09H, del 28 de septiembre de 2016, recomendó a la Dirección de la Entidad imponer al impugnante sanción de cese temporal por dos (2) meses sin goce de remuneraciones, considerando que no desvirtuó el cargo imputado.
6. Mediante Resolución Directoral N° 006980, del 2 de noviembre de 2016³, la Dirección de la Entidad impuso al impugnante la sanción de cese temporal por dos (2) meses sin goce de remuneraciones, por haber abandonado su cargo de docente de la Institución Educativa N° 20366 “Túpac Amaru II”; incurriendo en falta prevista en el literal e) del artículo 48º concordante con el literal i) del artículo 49º de la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

7. El 5 de diciembre de 2016, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 006980, señalando que se ha vulnerado el debido

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: (...)

e) Abandonar el cargo injustificadamente.

(...)

“Artículo 49º.- Destitución

Son causales de destitución, la transgresión por acción u omisión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerado como muy grave.

También se consideran faltas o infracciones muy graves, pasibles de destitución, las siguientes:

(...)

i) Incurrir en reincidencia la inasistencia injustificada al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) discontinuos en un período de dos (2) meses”.

³ Notificada al impugnante el 15 de noviembre de 2016.



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”

procedimiento al no haberse considerado los argumentos expresados en sus descargos.

8. Con Oficio N° 1974-2018-DPSIII-UGEL09-HUAURA, 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 al acto impugnado.
9. Mediante los Oficios N°s 13039 y 13040-2018-SERVIR/TSC el Tribunal informó a la Entidad y al impugnante, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

10. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁴, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁵, 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.

⁴ 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”.

⁵ 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”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

11. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁶, 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. 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 90° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁷, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁸; 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”⁹, en atención al acuerdo del Consejo Directivo de fecha 16 de junio de 2016¹⁰.

⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

⁷ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90°.- 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 sus 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”.

⁸ **Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

“Artículo 95°.- 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”.

⁹ El 1 de julio de 2016.

¹⁰ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

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

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- b) Aprobar la política general de la institución;
- c) Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;



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

13. 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.
14. 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

15. De la revisión de los documentos que obran en el expediente administrativo se aprecia que, en la oportunidad en que ocurrieron los hechos, el impugnante prestaba servicios bajo las disposiciones de la Ley N° 29944 - Ley de la Reforma Magisterial; 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, así como el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, y cualquier otro documento de gestión en el cual se establezcan funciones, obligaciones, deberes y derechos para el personal de la Entidad.

Sobre el debido procedimiento, el derecho de defensa y el principio de tipicidad

16. 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.*”

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



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

*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 (...)*¹¹.

17. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta 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 8º de la Convención Americana (...)”¹².
18. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV 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; 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 afecten¹³.
19. En el caso 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

¹¹Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA.

¹²Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

¹³**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”.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”¹⁴. 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. Nº 5637-2006-PA/TC FJ 11]¹⁵.

20. Finalmente, respecto al ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria, debe decirse que el Tribunal Constitucional también ha emitido pronunciamiento señalando que *“(…) 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”*¹⁶.
21. Por lo que se puede concluir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora, 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, observamos que el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Al respecto, 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 (…)”*¹⁷; 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*

¹⁴RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.

¹⁵Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente Nº 5637-2006-PA/TC.

¹⁶Fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente Nº 1003-98-AA/TC.

¹⁷Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente Nº 8605-2005-AA/TC.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

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”¹⁸.

23. Del mismo modo, 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]”¹⁹.
24. 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 ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa”²⁰.
25. Entonces, puede inferirse que toda persona tiene derecho a conocer de manera oportuna los cargos que se levantan en su contra, de modo tal que pueda defenderse. Para ello, por supuesto, la administración debe informar con claridad y precisión los hechos y las normas que se hubieran transgredido.
26. En esa misma línea, el numeral 4 del artículo 246° del TUO señala 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 u análoga.
27. El Tribunal Constitucional, en relación a este principio, ha señalado que “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 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”²¹. Agrega que: “la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de

¹⁸Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

¹⁹Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

²⁰Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 2098-2010-PA/TC.

²¹Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 06301-2006-AA/TC.



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

seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al «arbitrio» de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada”.

28. Por su parte, Morón Urbina²² afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra».* Pero además, dicho autor resalta que *“el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.*
29. De esta manera, el principio de tipicidad constituye un límite a la potestad sancionadora del Estado que exige, cuando menos:
- (i) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
 - (ii) Que, las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, señalen de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido.
 - (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.

Cabe precisar que el listado de obligaciones que derivan de la observancia del principio de tipicidad, es meramente enunciativo, de tal forma, podrían presentarse otras obligaciones para la entidad sancionadora que redunden en el respeto pleno del principio de tipicidad.

30. Estos principios – derechos se encuentran íntimamente relacionados, de manera que cuando hay una afectación a los principios de legalidad o tipicidad, el derecho de defensa sigue su mismo cause, pues se entiende que el servidor no podrá

²²MORÓN 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”

ejercer oportunamente este derecho si las faltas no fueron imputadas conforme a las exigencias de los principios antes citados.

Del caso materia de análisis

31. En el presente caso, de la revisión de la documentación que obra en el expediente administrativo, se advierte que el 16 de junio de 2016, la Entidad notificó al impugnante la Resolución Directoral UGEL.09-H N° 004232 de inicio de procedimiento administrativo y, posteriormente, le impuso la medida disciplinaria de cese temporal por dos (2) meses sin goce de remuneraciones a través de la Resolución Directoral N° 006980 imputándole haber abandonado su cargo de docente de la Institución Educativa N° 20366 “Túpac Amaru II; y que, el 22 de junio de 2016, el impugnante presentó sus descargos dentro del plazo de los cinco (5) días hábiles que se le otorgó.

En este sentido, se le imputó al impugnante la comisión de la falta prevista en el literal e) del artículo 48° de la Ley N° 29944, concordante con el literal i) del artículo 49° de la Ley N° 29944 de la citada norma.

32. Por lo expuesto, se advierte que la Entidad imputó al impugnante simultáneamente la falta prevista en el literal e) del artículo 48° y en literal i) del artículo 49° de la Ley N° 29944, lo que constituye un vulneración del principio de tipicidad, y por ende, del debido procedimiento administrativo, ya que no se ha señalado de forma inequívoca cuál era la falta incurrida y tampoco la posible sanción que merecería; es decir, la primera falta está prevista como causal de cese temporal y la segunda como merecedora de destitución, por lo que la conducta atribuida no podía encuadrar en las normas citadas de forma simultánea.
33. Por otro lado, se advierte que el contenido normativo del artículo 49° de la Ley N° 29944 exige que el servidor sea reincidente en su inasistencia injustificada, no obstante, tanto en el acto de inicio del procedimiento como de sanción no se ha mencionado cuál era la sanción anterior impuesta al impugnante que ameritaba considerar a la nuevas inasistencias –imputadas en el presente procedimiento– como una conducta reincidente, de modo que se subsuma en el supuesto de hecho de la citada norma, lo que al incumplirse constituye una vulneración del principio de tipicidad, y por ende, del debido procedimiento administrativo.
34. Asimismo, también se advierte que la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Entidad y la Dirección de la Entidad, señalaron en el Informe Final N° 26-2016-CPPAD-UGEL09H y en la Resolución Directoral N° 006980 que impuso sanción, respectivamente, que el impugnante no presentó sus descargos.



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”

35. De manera que, las autoridades competentes no tomaron en consideración ni valoraron los argumentos de defensa del impugnante, para determinar la comisión de la falta e imponerle la sanción, a pesar de que estos fueron sí presentados dentro del plazo que le fue otorgado, conforme se advierte de la documentación obrante en el expediente administrativo.
36. En ese sentido, dado que la Entidad ha omitido la evaluación de los descargos del impugnante, ha vulnerado su derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo.
37. Entonces, a criterio de esta Sala, lo descrito precedentemente 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 N° 006980, del 2 de noviembre de 2016, se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO²³, por contravenir el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, y el numeral 2 del numeral 1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO²⁴.
38. De otro lado, y dado que la Entidad deberá pronunciarse nuevamente sobre la situación del impugnante, es preciso que tenga en cuenta que a efectos de no vulnerar el derecho a la debida motivación, la decisión que adopte deberá contar con los fundamentos de hecho y derecho que expliquen el por qué se ha resuelto de tal o cual manera, observando los criterios en los que se sustenta para la imposición de la sanción correspondiente, los cuales deberán concordar con la falta imputada.

²³Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

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

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

²⁴Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. 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 todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.



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”

39. 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.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 006980, del 2 de noviembre de 2016, emitida por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 09; por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo y el derecho a la defensa del señor ORLANDO VILLANUEVA BERNAL.


SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento previo a la emisión de la Resolución Directoral N° 006980, del 2 de noviembre de 2016, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 09 tener en consideración al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al señor ORLANDO VILLANUEVA BERNAL y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 09, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 09, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.


.....
**RICARDO JAVIER
HERRERA VASQUEZ
VOCAL**


.....
**LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE**


.....
**OSCAR ENRIQUE GOMEZ
CASTRO
VOCAL**

L16/CP5