



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

RESOLUCIÓN N° 01100 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 15500-2012-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : MARIA EMILIA VILLEGAS ALOR DE LOSTAUNAU
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02
RÉGIMEN : LEY N° 24029
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
CESE DEFINITIVO

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 07174, del 23 de diciembre de 2008 y de la Resolución Directoral UGEL 02 N° 7993, del 24 de noviembre de 2009, emitidas por la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02, por vulnerar el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 9 de junio de 2014

ANTECEDENTES

1. Con Resolución Directoral N° 005466, del 30 de septiembre de 2008, la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02, en adelante la UGEL N° 02, resolvió instaurar procedimiento administrativo disciplinario a la profesora MARIA EMILIA VILLEGAS ALOR DE LOSTAUNAU, en adelante la impugnante, por presunto abandono de cargo, al no haberse reincorporado a su puesto de trabajo al término de su licencia.
2. Asimismo, con Resolución Directoral N° 07174, del 23 de diciembre de 2008¹, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 02 resolvió imponer a la impugnante la sanción disciplinaria de cese temporal por treinta (30) días sin goce de remuneraciones; precisándose además lo siguiente:
“ARTICULO PRIMERO.- (...). Advirtiéndole a la docente sancionada que vencido el plazo de cese, su reincorporación es automática, y de no hacerlo dentro de los 5 días subsiguientes, a su cese. Este será definitivo. (...)”.
3. Con Resolución Directoral UGEL 02-N° 7993², del 24 de noviembre de 2009, la UGEL N° 02 resolvió cesar definitivamente a la impugnante, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 194º del Reglamento de la Ley del Profesorado N° 24029, aprobado por Decreto Supremo N° 019-90-ED³, al no haberse reincorporado en

¹ Notificada a la impugnante el 18 de julio de 2012.

² Notificada a la impugnante el 14 de junio de 2012.

³ Reglamento de la Ley del Profesorado N° 24029, aprobado por Decreto Supremo N° 019-90-ED.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

forma automática a sus labores al término de la sanción que se le impuso mediante Resolución Directoral N° 07174.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Mediante escrito presentado el 3 de julio de 2012, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral UGEL 02-N° 7993, solicitando se declare la nulidad de la misma al haberse vulnerado su derecho de defensa al no haber sido notificada con la Resolución Directoral N° 07174, ya que en la fecha de su emisión ella se encontraba fuera del país.
5. Con Oficios N°s 4569-2012/D.UGEL.02/OAJ, 3381-2013-ETD/DUGEL02, 5663-2013-MINEDU/UGEL.02-OTD, 8171-2013-MINEDU/UGEL.0-OTD y 10931-2013-MINEDU/UGEL.02/AGAIE/EAP, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 02 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.
6. Mediante escritos con Registros N°s 32604-2012, 44548-2012, 32420-2012, 12371-2013 y 22030-2013, la impugnante presentó mayores argumentos para ser tomados en cuenta al momento de resolver.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁴, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales

“Artículo 194°.- El cese por abandono de cargo se produce por ausencia injustificada del profesor durante cinco (05) días consecutivos al mes o más de quince (15) días no consecutivos en un período de ciento ochenta (180) días calendario.

El profesor que incurra en abandono injustificado del cargo será cesado temporalmente hasta por un (01) año, previo proceso administrativo. Vencido el plazo de cese, la reincorporación del profesor es automática; de no hacerlo en el término de cinco (05) días hábiles, el cese será definitivo, no pudiendo reintegrar al servicio oficial hasta que transcurra un mínimo de tres (03) años”.

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;



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.

8. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final⁵, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.
9. 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 en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.
10. En tal sentido, 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.
11. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por la impugnante:
 - (i) Ha sido interpuesto después del 15 de enero de 2010.
 - (ii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de los quince (15) días de notificado el acto materia de impugnación, conforme lo dispone el artículo 17° del

- 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".

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM y modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM.

(iii) Cumple formalmente con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 18° del Reglamento del Tribunal.

12. 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 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 del Informe Escalafonario N° 14276, se aprecia que la impugnante se desempeñó como profesora de la UGEL N° 02 bajo las disposiciones de la Ley N° 24029 - Ley del Profesorado⁷; por lo que, atendiendo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial⁸, la Sala considera que son aplicables al presente caso, la referida Ley y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 19-90-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, los mismos que se encuentran en concordancia con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 276 y en su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

De la observancia del debido procedimiento administrativo

14. El numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: exponer argumentos, exponer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁹.

⁷ Derogada por la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 25 de noviembre de 2012.

⁸ **Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIA

“CUARTA: Denuncias y procesos administrativos en trámite

Las investigaciones previas a la instauración del proceso administrativo disciplinario que se encuentren en curso, se deben adecuar a las disposiciones de la Ley y el presente Reglamento. En el caso de los procesos administrativos disciplinarios instaurados con anterioridad a la vigencia de la Ley, se regirán por la reglamentación vigente al momento de su instauración hasta su conclusión”.

⁹ **Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General**



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

15. 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 los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”¹⁰.
16. En el presente caso, mediante Resolución Directoral UGEL 02 N° 7993, del 24 de noviembre de 2009, la UGEL N° 02 resolvió imponer a la impugnante la sanción de cese definitivo, al no haberse reincorporado a sus labores luego de la sanción de cese temporal que se le impuso mediante Resolución Directoral N° 07174, del 23 de diciembre de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194° del Reglamento de la Ley N° 24029, según el cual, *“Vencido el plazo de cese, la reincorporación del profesor es automática; de no hacerlo en el término de cinco (05) días hábiles, el cese será definitivo, no pudiendo reingresar al servicio oficial hasta que transcurra un mínimo de tres (03) años”*.
17. No obstante lo establecido en el citado dispositivo del Reglamento de la Ley N° 24029, en el caso bajo análisis de la documentación remitida por la UGEL N° 02 es posible advertir que la impugnante no fue notificada ni con la Resolución Directoral N° 07174, del 23 de diciembre de 2008, que dispuso su cese temporal, ni con la Resolución Directoral UGEL 02 N° 7993, del 24 de noviembre de 2009, que dispuso su cese definitivo, siendo recién el 14 de junio del año 2012, es decir, aproximadamente dos (2) años y medio después que tomó conocimiento de la segunda de las mencionadas resoluciones y, posteriormente, el 18 de julio de 2012, con la resolución que la sancionó con cese temporal.
18. Asimismo, tampoco se observa que la impugnante haya sido notificada con la Resolución Directoral N° 005466, del 30 de septiembre de 2008, que le instauró el procedimiento administrativo disciplinario, y que diera origen a la sanción de cese temporal.

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: (...)

1.2. 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. (...).”

¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

19. En este sentido, se debe determinar si el debido procedimiento se ve afectado cuando una entidad empleadora estatal aplica una sanción disciplinaria al personal a su servicio sin previamente haberle comunicado las normas transgredidas, así como la supuesta falta cometida, de manera específica, a efectos que presente sus descargos.
20. Al respecto, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 230º de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹, establece cuáles son los principios de la potestad

¹¹ Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230º.- 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.
2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:
 - a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - b) El perjuicio económico causado;
 - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
 - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
 - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
 - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor."
4. Tipicidad.- Sólo 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 permita tipificar por vía reglamentaria.
5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

sancionadora administrativa.

21. Asimismo, debe considerarse que el debido procedimiento reconoce el derecho de los administrados a la defensa y a una decisión debidamente motivada y fundamentada, que conforme al numeral 14 del Artículo 139º de la Constitución Política del Perú nadie puede ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso y, que el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto 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 (...)”¹²; 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”¹³.
22. Ahora bien, conforme a lo expuesto en los numerales 16, 17 y 18 de la presente resolución, se aprecia que mediante la Resolución Directoral UGEL 02 N° 7993, la UGEL N° 02 resolvió imponer la sanción de cese definitivo a la impugnante a raíz de no haberse reincorporado a su centro de trabajo luego de la sanción de cese

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.

b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.

c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7”.

¹² Fundamento 13 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 8605-2005-AA.

¹³ Fundamento 14 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 8605-2005-AA.





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

temporal que le impuso, mediante Resolución Directoral N° 07174, del 23 de diciembre de 2008. Sin embargo, la entidad no notificó a la impugnante dicho acto administrativo ni la Resolución Directoral N° 005466, del 30 de septiembre de 2008, a través de la cual le instauró el procedimiento administrativo disciplinario, pese a que tenía conocimiento que la impugnante se encontraba fuera del país con licencia sin goce de haber y que había designado a su hermana como su apoderada, de acuerdo con la Constancia de Trabajo que se le expidió el 24 de enero de 2007.

23. Por lo tanto, de la revisión de los actuados en el expediente administrativo, se acredita la vulneración al derecho de defensa de la impugnante, puesto que no se le comunicó la resolución que dio origen a su cese definitivo ni del inicio del procedimiento administrativo disciplinario por presunto abandono de cargo.
24. En tal sentido, esta Sala considera que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo de la impugnante, específicamente, su derecho a la defensa al haberse impedido el ejercicio de una defensa adecuada.
25. En consecuencia, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, corresponde retrotraer el procedimiento administrativo hasta el momento de la notificación de la Resolución Directoral N° 005466, del 30 de septiembre de 2008, a la impugnante a fin de que ejerza su derecho de defensa.

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


RESUELVE:
PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 07174, del 23 de diciembre de 2008 y de la Resolución Directoral UGEL 02 N° 7993, del 24 de noviembre de 2009, emitidas por la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, por vulnerar el debido procedimiento administrativo.
SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento de la solicitud de descargos de la señora MARIA EMILIA VILLEGAS ALOR DE LOSTAUNAU, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02 tener en consideración al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora MARIA EMILIA VILLEGAS ALOR DE LOSTAUNAU y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02 para su cumplimiento y fines pertinentes.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil


“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

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**

L10/P4



**LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE**



**ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL**