



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

RESOLUCIÓN Nº 01697 -2014-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1827-2013-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : JOSE FERNANDO BERNAL CANALES
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 04
RÉGIMEN : LEY Nº 29062
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SUSPENSIÓN TEMPORAL POR TREINTA (30) DÍAS SIN
GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 003870, del 4 de julio de 2013, emitida por la Dirección de Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 04, por vulneración del debido procedimiento.*

Asimismo, se declara FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSE FERNANDO BERNAL CANALES contra la Resolución Directoral Nº 003870, del 4 de julio de 2013, emitida por la Dirección de Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 04, en aplicación de los principios de presunción de inocencia y de verdad material que rigen el procedimiento administrativo.

Lima, 2 de octubre de 2014

ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 de junio de 2012, la Dirección de la Institución Educativa Nº 2076 “Abraham Lincoln”, en adelante la Institución Educativa, comunicó a la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 04, en adelante la UGEL Nº 04, mediante el Oficio Nº 157-D.I.E. 2076 ABRAHAM LINCOLN-2012, que el señor JOSE FERNANDO BERNAL CANALES, en adelante el impugnante, docente de dicho centro educativo, concurrió a este último el 11 de junio de 2012, a las 19:20 Horas en estado de ebriedad; conducta que vendría siendo reiterativa.

Al respecto, se indicó respecto del impugnante, lo siguiente:

- El 13 de agosto de 2010 asistió en estado etílico a la Institución Educativa, lo cual fue informado por el Consejo Educativo Institucional - CONEI, quien le realizó algunas recomendaciones.
- El 21 de junio de 2011 recibió una llamada de atención por habersele encontrado en estado de ebriedad.
- Con fecha 4 de abril de 2012 volvió a acudir en estado de ebriedad a la Institución Educativa, siendo citado por el CONEI a efectos de que comparezca por su falta, incumpliendo dicho requerimiento, por lo cual



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

emitió el Memorándum N° 068-2012 de llamada de atención, con fecha 28 de mayo de 2012.

- El 8 de marzo de 2013 la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 04 emitió la Resolución Directoral N° 001054, con la cual resolvió instaurar procedimiento administrativo al impugnante, por cuanto habría incurrido en falta de carácter administrativo por concurrir a su centro de labores en estado de ebriedad de forma reiterada, de acuerdo a los hechos referidos en el Oficio N° 157-D.I.E. 2076 ABRAHAM LINCOLN-2012, por lo que presuntamente habría incumplido el deber previsto en el inciso j) del artículo 32° de la Ley N° 29062 - Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial¹, e incurrido en la falta referida en el inciso g) del artículo 79° del Texto Único Ordenado de la Normatividad de Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM².
- Con fecha 26 de abril de 2013 se notificó al impugnante el Pliego de Cargos N° 14-2013-CPPA/UGEL N° 04, adjuntándosele la Resolución Directoral N° 001054, señalándose literalmente el siguiente cargo atribuido:

“(…) Usted habría incurrido en la falta de carácter administrativo por concurrir a su centro de labores en estado de ebriedad en forma reiterativa tales como en los días 13 de Agosto del 2010, el 21 de Junio del 2011, 4 de Abril del 2012 y del video que obra en el expediente se observa que usted se encuentra dentro de la Institución Educativa en estado de ebriedad, visualizándose que su persona profiere frases ofensivas hacia personas, sin importarle la presencia de las alumnas que salían del plantel. Con su accionar habría incumplido su deber establecido en el inciso j) del artículo 32 de la Ley 29062, incurriendo en falta grave de carácter administrativa a que se refiere el inciso g) del artículo 79 del texto Único Ordenado de la Normativa de Servicio Civil aprobado con el Decreto Supremo N° 07-2010-PCM”.

¹ Ley N° 29062 - Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial
“Artículo 32°.- Deberes

Los profesores deben:

(…)

j. Ejercer la docencia en armonía con los comportamientos éticos y cívicos, sin realizar ningún tipo de discriminación por motivos de género, raza, identidad, religión, idioma, creencias, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.

² Texto Único Ordenado de la Normatividad de Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM

“Artículo 79°.- Son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

(…)

g) La concurrencia reiterada al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas o sustancias estupefacientes y, aunque no sea reiterada, cuando por la naturaleza del servicio revista excepcional gravedad”.



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

4. Mediante el escrito presentado el 16 de mayo de 2013, el impugnante formuló sus descargos, señalando lo siguiente:
- (i) Con relación al hecho del 13 de agosto de 2010, ese día cumplió con desarrollar sus funciones en el horario de 7:50 a 12:50 horas sin ningún inconveniente; posterior a ello, y luego de haber participado en una reunión social, retornó a la Institución Educativa a las 17:00 horas para recabar unos documentos personales que había dejado allí. Además, no se le ha precisado, al momento de instaurarle el procedimiento administrativo disciplinario, la hora en la que supuestamente habría incurrido en el hecho imputado, y en todo caso, cuando regresó a la Institución Educativa, estaba fuera de su horario laboral por ser docente del turno mañana y no se encontraba ejerciendo funciones.
 - (ii) Respecto al hecho ocurrido el 21 de junio de 2011, hay una imprecisión, toda vez que no ocurrió en dicha fecha sino el día 17 de junio a las 15:00 horas, pero ese día no hubo actividades escolares por conmemorarse el día del padre y en ningún momento estuvo en estado de ebriedad, pero si tuvo un altercado en la Institución Educativa, al ser agredido verbalmente y tratado mal por algunos padres de familia reaccionó en su defensa y procedió a retirarse.
 - (iii) Sobre la imputación relativa a los hechos del 4 de abril de 2012, lo afirmado no se ajusta a la verdad, tratándose de una venganza en contra de su persona por haber denunciado al Subdirector de la Institución Educativa al haber disuadido a los padres de familia de comprar todos los útiles exigidos en la lista, perjudicando intereses ulteriores.
 - (iv) Con relación a lo ocurrido el 11 de junio de 2012, se ha imputado, sin contar con prueba alguna, que estuvo ebrio, cuando lo que ocurrió ese día es un altercado, debido a que a las 19:20 horas quiso utilizar los servicios higiénicos de la Institución Educativa, pero su ingreso fue impedido, por lo que reaccionó ante tal medida.
 - (v) El video al que se hace referencia ha sido editado para perjudicarlo.
 - (vi) Su desempeño dentro de la Institución Educativa ha merecido el reconocimiento y felicitaciones de diversas autoridades, no contando con ningún demérito en su informe escalafonario.
5. La Dirección de Programa Sectorial II de la UGEL N° 04 emitió el 4 de julio de 2013 la Resolución Directoral N° 003870, mediante la cual se resolvió separar temporalmente del servicio por treinta (30) días sin goce de remuneraciones al impugnante, de acuerdo a lo señalado en la parte considerativa de la misma.

En la parte considerativa de la Resolución Directoral UGEL 01 N° 1085 se indicó de forma textual lo siguiente: “(...) las imputaciones efectuadas al administrado



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

Bernal Canales han sido corroborados por un video, en el que evidencia su asistencia a la I.E. en estado de ebriedad, sin mayor consideración ni respeto a los alumnos, situación que contraviene las normas del sector, así como el perfil que debe ostentar el educador no solo por la naturaleza del cargo que constituye ejemplo para los educandos, sino al desarrollarse como miembro de la sociedad tal como está previsto en los incisos d) y e) del Art. 3º del D. Leg. Nº 276 (...).

(...) el Colegiado concluye, que se encuentra responsabilidad administrativa en el accionar de don José Bernal Canales (...) por cuanto analizado el descargo presentado (...) se evidencia que sus actos no están acorde a lo previsto en el Art. 44º inc. a) del Decreto Supremo Nº 019-90-ED, Reglamento de la Ley del Profesorado, concordante con el inciso e) del Artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 276 (...) habiendo incurrido en actos tipificado como faltas disciplinarias, las mismas que se encuentran establecidas en el inciso g) del Art. 28º del D. Leg. 276 (...).”

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

6. Al no encontrarse conforme con lo dispuesto en la Resolución Directoral Nº 003870, el 19 de julio de 2013 el impugnante interpuso recurso de apelación contra la citada resolución, solicitando que se declare fundado su recurso impugnativo, se revoque la medida disciplinaria que se le impuso, que se le reasigne a otra Institución Educativa a partir del año 2014 y se le conceda el uso de la palabra, reiterando lo expuesto en sus descargos.
7. Con los Oficios N°s 3398-2013/DUGEL.04/J.OAJ. y 4511-2014-OTD-DUGEL.04, la Dirección de la UGEL Nº 04 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.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

8. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023³, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales

³ Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

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

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

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;



“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.

9. 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 Final⁴, 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.
10. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 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 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.
11. 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.
12. Se advierte que el recurso de apelación suscrito por el 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 Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM,

- 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° 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”.

⁵ 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"

modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

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

13. 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

14. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que el impugnante prestaba servicios bajo las disposiciones de la Ley N° 29062; por lo que, atendiendo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial⁶, la Sala considera que son aplicables al presente caso, la referida Ley y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2008-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 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y en su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

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

15. La Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento⁷,

⁶ Reglamento de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**"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".

⁷ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

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:



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

por el cual los administrados tienen derecho a la defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada.

16. Por su parte, el numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios “(...) no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)”⁸.
17. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que “(...) en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición “(...) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (...)”⁹.
18. Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “(...) el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)”¹⁰; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual “(...) se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión

(...)

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. (...)”.

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

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

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

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”¹¹.

19. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que “(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra” [Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4]¹²”.
20. Agrega el referido Tribunal que: “queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa”¹³.
21. En relación al principio de legalidad y a la tipificación de las conductas sancionables o infracciones, los numerales 1 y 4 del artículo 230º de la Ley de Procedimiento Administrativo General¹⁴, señalan que 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; y que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva u análoga.

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

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

¹³Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁴**Ley N° 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.

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.”



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

Por lo que las entidades sólo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable¹⁵.

22. Asimismo, respecto al principio de legalidad y tipicidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(…) el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que 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”*¹⁶.
23. De modo que, por el principio de legalidad, aplicable al procedimiento sancionador, las entidades deben prever de manera clara qué conductas son ilícitas y sancionables, mientras que por el principio de tipicidad, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido; y asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse.
24. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado, respecto a los límites de la potestad administrativa disciplinaria, que *“(…) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respecto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman”*¹⁷.

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

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

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



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

- 25. Por lo que se puede concluir que las entidades públicas al hacer ejercicio de su potestad sancionadora, están obligadas a respetar los derechos constitucionales señalados anteriormente, tales como el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
- 26. Ahora bien, en el presente caso, se advierte que al momento en que se le instauró procedimiento administrativo disciplinario al impugnante, mediante la Resolución Directoral N° 001054, se indicó que este habría incurrido en falta de carácter administrativo de concurrir a sus centro de labores en estado de ebriedad de forma reiterada, prevista en el inciso g) del artículo 79° del Texto Único Ordenado de la Normatividad de Servicio Civil, transgrediendo así lo señalado en el inciso j) del artículo 32° de la Ley N° 29062.

Sin embargo, al momento de sancionarlo mediante la Resolución Directoral N° 003870, se indicó que éste concurrió en estado de ebriedad a su centro de labores, transgrediendo lo previsto en inciso a) del artículo 44° del Reglamento de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, concordante con lo señalado en el inciso e) del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 276, incurriendo en la falta prevista en el inciso g) del artículo 28° del referido decreto legislativo.

Lo expuesto en los párrafos precedentes se puede apreciar de forma ilustrativa en el siguiente cuadro:

HECHOS IMPUTADOS	HECHOS POR LOS QUE SANCIONA
(i) Concurrir a su centro de labores, en estado de ebriedad, de forma reiterativa.	(i) Concurrir a su centro de labores, en estado de ebriedad, de forma reiterativa.
NORMAS INCUMPLIDAS IMPUTADAS	NORMAS INCUMPLIDAS POR LAS QUE SE SANCIONÓ
- Inciso j) del artículo 32° de la Ley N° 29062.	- Inciso a) del artículo 44° del Reglamento de la Ley N° 24029. - Inciso e) del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 276.
FALTAS IMPUTADAS	FALTAS POR LAS QUE SE SANCIONÓ
- Inciso g) del artículo 79° del Texto Único Ordenado de la Normatividad de Servicio Civil.	- Inciso g) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276.

- 27. Por lo tanto, se puede afirmar que la UGEL N° 04 sancionó al impugnante por haber transgredido lo previsto en el inciso a) del artículo 44° de la Ley N° 24029 y en el inciso e) del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 276, incurriendo en la falta prevista en el inciso g) del artículo 28° del referido Decreto Legislativo, normas que no le fue previamente imputadas.



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

28. Además, en la Resolución Directoral N° 003870 se imputó al impugnante el incumplimiento de una obligación prevista para los docentes de un régimen distinto al que pertenecía el impugnante, puesto que de acuerdo a lo señalado en el numeral 14 de la presente resolución, este se encontraba sujeto a las disposiciones de la Ley N° 29062, pero se le imputa la transgresión de lo señalado en el inciso a) del artículo 44° del Reglamento de la Ley N° 24029, vulnerándose de esta forma el principio de tipicidad.
29. A partir de lo expuesto, en el procedimiento administrativo disciplinario realizado por la UGEL N° 04, se han vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento y legalidad, y por ende, se vulneró el derecho de defensa del impugnante, por cuanto no se le permitió conocer con absoluta certeza cuáles eran las normas cuyo cumplimiento se le imputaba, e incluso una de ellas no correspondía a su régimen, de modo tal que pudiera rebatirlas al momento de efectuar sus descargos.
30. Sobre el particular, esta Sala considera que, en atención a los principios de celeridad, eficacia y simplicidad¹⁸ que rigen el procedimiento administrativo general, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444¹⁹, corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la

¹⁸ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

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: (...)

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

(...)

1.13. Principio de simplicidad.- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir”.

¹⁹ Ley N° 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 217.- Resolución

(...)

217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio de produjo”.



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

materia que se discute en el presente caso, toda vez que existen todos los elementos suficientes para ello.

Sobre la comisión del hechos imputado al impugnante

31. De acuerdo a lo señalado en los antecedentes de la presente resolución, se ha sancionado al impugnante por haber concurrido de forma reiterada, en estado de ebriedad, a su centro de labores, menoscabando la imagen de la Institución Educativa y perjudicando con sus actos a otros docentes y estudiantes.
32. Al respecto, el impugnante ha señalado que los hechos que se le imputan no corresponden con la realidad, tratándose de imputaciones falsas por una venganza en su contra, por cuanto no ha ejercido sus funciones en la Institución Educativa bajo estado de ebriedad, y no existe un medio probatorio válido que acredite lo imputado en el procedimiento administrativo disciplinario que se le ha seguido.
33. Sobre el particular, esta Sala considera que a efectos de constatar que el impugnante ha incurrido de manera reiterada en estado de ebriedad a la Institución Educativa, debe encontrarse en los antecedentes de su legajo respectivo, sanciones aplicadas por el mismo motivo.
34. En el expediente administrativo se encuentra contenido el Informe Escalafonario N° 986-UGEL N° 04-AGA-EAPE.E.ESC.2012, emitido por la UGEL N° 04 y en cuyo rubro 14 “Deméritos” se señala que el impugnante no registra ninguno.
35. En este sentido, y en aplicación del principio de verdad material²⁰, se puede concluir que al no existir antecedentes en el legajo personal del impugnante, de haber incurrido en estado de ebriedad a la Institución Educativa en ocasiones anteriores, no puede sostenerse que venga realizando dicha conducta de forma reiterada.

²⁰ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

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:

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.



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

36. En consecuencia, al no acreditarse que el impugnante tuviera antecedentes por concurrir a la Institución Educativa en estado ebriedad, esta Sala considera que lo que corresponde es verificar lo señalado en el numeral 1 de la presente resolución, esto es, que el impugnante concurrió a la Institución Educativa en estado de ebriedad el 11 de junio de 2012.
37. De la información contenida en el expediente administrativo, se advierte que la imputación formulada al impugnante se sustenta en el testimonio de otro servidor de la Institución Educativa, quien indicó que a las 19:20 Horas el impugnante habría concurrido al local del referido centro educativo en estado de ebriedad.
38. Respecto de tal suceso, el impugnante ha rechazado haberse encontrado bajo síntomas de ingesta de bebidas alcohólicas, agregando que tuvo una reacción en contra del servidor que lo acusó de haber concurrido en estado de ebriedad por cuanto se le impidió ingresar a los servicios higiénicos.
39. Asimismo, la UGEL N° 04 señaló que a manera de medio probatorio se contaba con un video; no obstante, dicho medio de prueba debe desestimarse al no tenerse certeza de la fecha y hora de ocurrencia de los hechos que se han registrado en éste, además que tampoco permiten concluir determinadamente que el impugnante estaba en estado de ebriedad el 11 de junio de 2012.
40. A partir de lo expuesto, se advierte que la imputación formulada por la UGEL N° 04 únicamente se sustenta en el testimonio de un servidor de dicha Entidad, sin que se hayan practicado otro tipo de acciones, como un dosaje etílico ante la autoridad policial correspondiente o que se le haya solicitado al impugnante la realización de dicha prueba y que éste se haya negado a realizarla; lo cual permitiría desprender que éste se encontraba bajo los síntomas de haber ingerido bebidas alcohólicas.
41. En tal sentido, en el presente caso existe una duda razonable sobre la supuesta responsabilidad del impugnante, por lo que corresponde evaluar el proceder de la UGEL N° 04 al haber impuesto una sanción administrativa frente a tal circunstancia, la cual podría atentar contra el principio de presunción de inocencia.
42. Sobre el particular, cabe precisar lo que el Tribunal Constitucional ha señalado con relación al principio de presunción de inocencia²¹:

“(…) el principio de presunción de inocencia se despliega transversalmente sobre

²¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 1172-2003-HC-TC. Fundamento Segundo.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

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

todas las garantías que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Y, mediante él, se garantiza que ningún justiciable pueda ser condenado o declarado responsable de un acto antijurídico fundado en apreciaciones arbitrarias o subjetivas, o en medios de prueba, en cuya valoración existen dudas razonables sobre la culpabilidad del sancionado. El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia, de este modo, termina convirtiéndose en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”.

43. De lo expuesto se concluye que toda persona tiene derecho a la presunción de su inocencia, hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por lo que no puede ser sancionado sobre la base de meros indicios, presunciones o sospechas.
44. En consecuencia, y considerando la información contenida en el expediente administrativo, así como de los antecedentes de la presente resolución, se desprende que la imputación efectuada por la UGEL N° 04 se sustenta en indicios o presunciones, sin que exista prueba fehaciente que determine efectivamente la comisión de la falta imputada por el impugnante; más aún, en ningún momento se le practicó una prueba objetiva que permitiera determinar si realmente había consumido bebidas alcohólicas.
45. En este sentido, esta Sala considera que se ha configurado la existencia de una duda razonable respecto de la responsabilidad del impugnante en el presente caso, la cual, en virtud del principio de presunción de inocencia, debió ser utilizada a favor de éste para su absolución de los cargos imputados²².
46. De otro lado, esta Sala considera pertinente precisar que “en el desarrollo del procedimiento administrativo general se asume que, en virtud del principio de

²² Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Novena Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Mayo 2011. Pg. 725-727.

“La presunción de licitud, inocencia, de corrección

(...)

Conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento.

(...)

iv. A la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad. (Si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la licitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva – in dubio pro reo -. En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado”).



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

verdad material, la carga de la prueba recae básicamente en la Administración, dado que ésta asume un rol decisorio de los casos, puesto que emite resolución respecto de la petición del administrado, y también asume un rol de parte interesada, en virtud de su función de servicio de los intereses generales. Sin embargo, ello no enerva la aplicación del principio general de la carga de la prueba en materia procesal, mediante el cual se indica que quien afirme un hecho debe probarlo. En tal sentido, cuando en un procedimiento un administrado formula una petición, o absuelve el cargo de una denuncia formulada en su contra, debe acompañar las pruebas que sustenten los hechos alegados en su pretensión frente a la Administración. Sin embargo, la aplicación de los principios de verdad material, y de impulso de oficio en el procedimiento administrativo, hacen que sobre la Administración también recaiga un deber específico de realizar las actuaciones necesarias para obtener la convicción suficiente que le permite emitir un pronunciamiento. En tal virtud, en los procedimientos administrativos lineales, la autoridad administrativa no solo debe ajustarse a las pruebas ofrecidas y actuadas por las partes, esto es, al principio de la carga de la prueba en sede procesal civil donde el Juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), sino que debe también atender a los principios de impulso de oficio, y de búsqueda de la verdad material. Es así, que la doctrina entiende que corresponde a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión”²³.

47. De acuerdo a lo señalado en los numerales precedentes, se desprende que las actuaciones realizadas por la UGEL N° 04 no fueron suficientes para generar convicción respecto de la responsabilidad del impugnante. En otras palabras, dichas diligencias no fueron suficientes para la determinación de pruebas razonables que acrediten la comisión de la falta y, en consecuencia, sustenten la decisión de sancionar al impugnante, más aún si ésta se basa en indicios o presunciones.
48. Por tales consideraciones, esta Sala estima que debe declararse fundado el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, en aplicación de los principios de presunción de inocencia y verdad material que rigen el procedimiento administrativo.

²³ Martin Tirado, Richard. “El Procedimiento Administrativo Trilateral y su Aplicación en la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: Derecho & Sociedad. N° 17. Tomado de: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24026/el-procedimiento-administrativo-trilateral-y-su-aplicacion-en-la-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”

Respecto a la solicitud del impugnante de ser reasignado a otra Institución Educativa

49. Conforme al artículo 24º del Reglamento del Tribunal²⁴, el recurso de apelación debe ser declarado improcedente, entre otros, cuando el Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta al acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, y terminación de la relación de trabajo.
50. De la revisión del escrito de apelación, se puede apreciar que el impugnante formula un pedido de reasignación a otra Institución Educativa; sin embargo, este pedido deberá tramitarse por la vía correspondiente ante la UGEL N° 04. Por lo que corresponde declarar la improcedencia de dicho extremo contenido en su recurso de apelación.

Sobre la Audiencia Especial

51. En virtud del artículo 21º del Reglamento del Tribunal, las Salas pueden disponer la realización de una Audiencia Especial, de oficio o a pedido de parte, a fin de que quien la solicite haga uso de la palabra para sustentar su derecho y/o para que la Sala pueda esclarecer los hechos.
52. En el presente caso, el impugnante solicitó el uso de la palabra a efectos de exponer sus argumentos; sin embargo, en opinión de esta Sala, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 163º de la Ley N° 27444, la atención de tal solicitud resulta innecesaria considerando la evidencia de los hechos antes expuestos en los numerales precedentes.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 003870, del 4 de julio de 2013, emitida por la Dirección de Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 04, por vulneración del debido procedimiento.

²⁴ Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM

“Artículo 24º.- Improcedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el 3º del presente Reglamento. (...)”.



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”

SEGUNDO.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSE FERNANDO BERNAL CANALES contra la Resolución Directoral N° 003870, del 4 de julio de 2013, emitida por la Dirección de Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 04; por lo que se REVOCA la citada resolución.

TERCERO.- Disponer la eliminación de los antecedentes relativos a la imposición de la sanción impugnada que se hubiesen incorporado al legajo personal del señor JOSE FERNANDO BERNAL CANALES.

CUARTO.- Declarar IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSE FERNANDO BERNAL CANALES, en el extremo que solicita su reasignación a otra Institución Educativa, debiendo éste ser tramitado en la vía correspondiente.

QUINTO.- Notificar la presente resolución al señor JOSE FERNANDO BERNAL CANALES y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 04 para su cumplimiento y fines pertinentes.

SEXTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 04.

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

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RÍCARDO JAVIER
HERRERA VÁSQUEZ
VOCAL

LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE

ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL

LB/P2