



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

RESOLUCIÓN N° 02173 -2015-SERVIR/TSC-Primera Sala

EXPEDIENTE : 1472-2015-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : SHEYLA VELER PADILLA ACEVEDO
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02
RÉGIMEN : LEY N° 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
CESE TEMPORAL POR TREINTA Y UN (31) DIAS SIN GOCE DE
REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de las Resoluciones Directorales UGEL 02 N°s 7398 y 2770, del 28 de octubre de 2014 y 18 de marzo de 2015, respectivamente, emitidas por la Dirección de Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02; por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 3 de diciembre de 2015

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 7398, del 28 de octubre de 2014, la Dirección de Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 02, en adelante la UGEL N° 02, instauró proceso administrativo disciplinario a la señora SHEYLA VELER PADILLA ACEVEDO, en adelante la impugnante, Coordinadora del Programa No Escolarizado de Intervención Temprana (PRITE) “Antares”, por los siguientes hechos:
 - (i) No habría remitido a la UGEL N° 02 el Acta que aprueba el Reglamento Interno del año 2013.
 - (ii) Habría permitido que el personal del PRITE “Antares” registre su ingreso después de las 8:00 a.m, no habiéndolo registrado en el consolidado de multas e inasistencias que se remite a la UGEL N° 02.
 - (iii) Habría presentado de forma extemporánea el Libro Caja de Recursos Propios correspondiente a los años 2011, 2012 y 2013.
 - (iv) No habría ejecutado las recomendaciones efectuadas en el Oficio N° 4533-2013-MINEDU/UGEL02-AGP.

Con lo que habría incumplido lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 571-94-ED, el literal j) del artículo 8° del Reglamento de Gestión de Recursos Propios y Actividades Productivas Empresariales en las Instituciones Educativas Públicas aprobado por Decreto Supremo N° 028-2007-ED¹, los literales a), f) y q) del artículo

¹ Reglamento de Gestión de Recursos Propios y Actividades Productivas Empresariales en las Instituciones Educativas Públicas aprobado por Decreto Supremo N° 028-2007-ED



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

40º de la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial²; incurriendo en las faltas previstas en los literales a) y h) del artículo 48º de la citada Ley³, concediéndosele el plazo de cinco (5) días hábiles para que efectuó sus descargos conforme al Pliego de Cargos N° 118-COPRO-UGEL 02-SMP, del 5 de noviembre de 2014.

2. Con escrito presentado el 12 de diciembre de 2014, la impugnante presentó sus descargos, bajo los siguientes argumentos:
- (i) Como Coordinadora del PRITE "Antares" mediante Oficio N° 025-2013/PRITE ANTARES, remitió a la UGEL N° 02 la Resolución Directoral N° 004-2013 conjuntamente con un ejemplar del Reglamento Interno del año 2013.
 - (ii) Sí cumplió con reportar tardanzas y/o inasistencias mediante el Oficio N° 064-2013/PRITEANTARES, detallando el consolidado mensual de multa por inasistencia correspondiente al mes de agosto de 2013.
 - (iii) Es cierto que presentó de manera extemporánea el Libro de Caja de Recursos Propios correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013.
 - (iv) No es cierto que no haya ejecutado las recomendaciones efectuadas mediante Oficio N° 4533-2013-MINEDU/UGEL 02-AGP.

"Artículo 8º.- Funciones del Comité

El Comité tiene las siguientes funciones:

(...)

j) Informar trimestralmente a la Unidad de Gestión Educativa Local o Dirección Regional de Educación correspondiente, sobre el movimiento de captación y uso de los ingresos provenientes de los Recursos Propios y Actividades Productivas y Empresariales".

² Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial**"Artículo 40º.- Deberes**

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

(...)

f) Aportar en la formulación del proyecto educativo institucional, asumiendo con responsabilidad las tareas que les competen.

(...)

q) Otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia".

³ Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial**"Artículo 48º.- Cese temporal**

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

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

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

(...)

h) Otras que se establecen en las disposiciones legales pertinentes".



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

3. Mediante Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 2770, del 18 de marzo de 2015⁴, la Dirección de Programa Sectorial II de la UGEL N° 02 impuso a la impugnante la sanción de cese temporal en el cargo por treinta y un (31) días sin goce de remuneraciones al haber corroborado el incumplimiento de sus funciones, respecto a las siguientes imputaciones:

- (i) Haber permitido que el personal del PRITE “Antares” registre su ingreso después de las 8:00 a.m, no habiendo cumplido con informarlo en el consolidado de multas e inasistencias del personal que se remite a la UGEL N° 02.
- (ii) Haber presentado de forma extemporánea el Libro de Caja de Recursos Propios correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013.
- (iii) No haber cumplido con ejecutar las recomendaciones efectuadas en el Oficio N° 4533-2013-MINEDU/UGEL.02-AGP.

Incumpliendo lo previsto en la Resolución Ministerial N° 571-94-ED, el literal j) del artículo 8° del Reglamento de Gestión de Recursos Propios y Actividades Productivas Empresariales en las Instituciones Educativas Públicas, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2007-ED, los literales a), f) y q) del artículo 40° de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial; incurriendo en las faltas administrativas previstas en los literales a) y h) del artículo 48° de la citada Ley.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. No conforme con la sanción impuesta, el 24 de abril de 2015 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 2770, solicitando se declare fundado su recurso impugnativo y se declare la nulidad del acto impugnado, bajo los siguientes argumentos:

- (i) Se ha vulnerado el debido procedimiento, el principio de tipicidad y la debida motivación de los actos administrativos.
- (ii) Se le inició procedimiento administrativo disciplinario sin haberle señalado de manera clara y precisa qué norma inherente a su función habría sido incumplida.

5. Mediante Oficio N° 5094-2015-TD/ARCH/UGEL N° 02 la Dirección de la UGEL N° 02 remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes del acto impugnado.

⁴ Notificada a la impugnante el 9 de abril de 2015.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁵, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales 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.
7. 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 Final⁶, 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.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁷, 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 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

⁵ **Decreto Legislativo N° 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;
- 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”.

⁶ **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”.

⁷ 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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

9. 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.
10. 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 17º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, 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 18º del Reglamento del Tribunal.
11. 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

12. De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que la impugnante al momento de la comisión de los hechos, prestaba servicios bajo las disposiciones de la Ley N° 29944 - Ley de 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, y cualquier otro documento de gestión por el cual se establezcan funciones, obligaciones, deberes y derechos para el personal de la UGEL N° 02.

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

13. 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 solo 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,



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

*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.

14. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que “(...) en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho reconocido en la referida disposición “(...) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (...)”⁹.
15. Por su parte, la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General establece como principio del procedimiento administrativo, entre otros, el debido procedimiento¹⁰, 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. 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”¹¹. 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

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 Ley N° 27444- Ley de 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: (...)

1.2. 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”.

¹¹ 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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado”. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]¹².

17. En ese sentido, 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 230° de la Ley N° 27444¹³ establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

¹²Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

¹³Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230°.- 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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

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 (...)*"¹⁴; 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*"¹⁵.
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]¹⁶.
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*

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:

- 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.
- Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- 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".

¹⁴ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

¹⁵ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC.

¹⁶ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa”¹⁷.

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 General¹⁸, 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.

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 aplicable¹⁹.

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

¹⁷Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁸Ley 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.”

¹⁹VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo. *La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador*. En: *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Lima: 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. p.403.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción de una determinada disposición legal”²⁰.

23. De modo que, por el principio de legalidad, 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. En cuanto a la debida motivación de los actos administrativos, conviene mencionar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley Nº 27444²¹, este constituye un requisito de validez del acto que se sustenta en la necesidad de “permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública”²².
25. El incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la carencia absoluta de motivación y la existencia de una motivación insuficiente o parcial. En el segundo caso, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14º de la Ley Nº 27444²³. En el primero, al no encontrarse incluido en dicho supuesto, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10º de la misma Ley²⁴.

²⁰ Fundamento 11 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 06301-2006-AA/TC.

²¹ Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General
“Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

²² MORÓN Urbina, Juan (2009) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava Edición. Lima, Gaceta Jurídica. p. 157.

²³ Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General
“Artículo 14º.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes: (...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial. (...).”.

²⁴ Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General
“Artículo 10º.- Causales de nulidad

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



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

26. Ahora bien, el artículo 6º de la Ley N° 27444 precisa que la motivación del acto administrativo debe ser expresa *“mediante la relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico”* y la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifican el acto emitido; no siendo admisibles como motivación, las fórmulas generales, vacías de fundamento, oscuras o que por su vaguedad no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
27. De otro lado, es necesario considerar que la exigencia de motivación de las resoluciones administrativas ha sido materia de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, que ha precisado su finalidad esencial del siguiente modo:

“La motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación”²⁵.

28. En tal sentido, en la interpretación del Tribunal Constitucional:

“Un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, como ya se ha dicho, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente exponer las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”²⁶.

29. Finalmente, el Tribunal Constitucional también 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”²⁷.*

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)”.

²⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 4289-2004-AA/TC, Fundamento Noveno.

²⁶ Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, Fundamento Trigésimo Cuarto.

²⁷ Fundamento 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 Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

30. Por lo tanto, 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, así como el principio de tipicidad, de lo contrario el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
31. Ahora bien, de los documentos que obran en el expediente se aprecia que mediante Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 7398, del 28 de octubre de 2014, la Dirección de Programa Sectorial II de la UGEL N° 02 instauró proceso administrativo disciplinario a la impugnante, solicitándole sus descargos mediante el Pliego de Cargos N° 118-COPROA-UGEL02-SMP, imputándole las faltas previstas en los literales a) y h) del artículo 48° de la Ley N° 29944, respecto a causar perjuicio al estudiante y/o a la institución educativa, y otras que se establecen en las disposiciones legales pertinentes; por no haber cumplido con informar en el consolidado de multas e inasistencias el personal del PRITE "Antares"; haber presentado de manera extemporánea los Libros de Caja de Recursos Propios correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013; y no haber ejecutado las recomendaciones efectuadas en el Oficio N° 4533-2013-MINEDU/UGEL.02-AGP; hechos por los cuales posteriormente se le sancionó con la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 2770, del 18 de marzo de 2015.
32. Sin embargo, se advierte que la UGEL N° 02 al momento de imputarle los cargos a la impugnante no ha señalado de manera clara y precisa cómo los hechos imputados, es decir, el no haber cumplido con informar en el consolidado de multas e inasistencias del personal del PRITE "Antares"; el haber presentado de manera extemporánea los Libros de Caja de Recursos Propios correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013; y el no haber ejecutado las recomendaciones efectuadas en el Oficio N° 4533-2013-MINEDU/UGEL.02-AGP; han causado perjuicio a los estudiantes y/o a la institución educativa, conforme lo señala el literal a) del artículo 48° de la Ley N° 29944.
33. Asimismo, se tiene del contenido de la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 7398, del 28 de octubre de 2014, que la UGEL N° 02 le imputó a la impugnante el incumplimiento de la Resolución Ministerial N° 571-94-ED; sin precisar qué norma o disposición de dicha resolución ha incumplido.
34. Las situaciones antes descritas, a criterio de esta Sala, constituyen una vulneración del principio de tipicidad y debida motivación, que se traduce a su vez en una vulneración del derecho de defensa de la impugnante, ya que no se habría realizado una imputación de cargos en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional, al no informarle a la impugnante de forma cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan y la infracción supuestamente cometida; tal como se ha señalado en el numeral 20 de la presente resolución.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

35. Por lo tanto, ante la inobservancia por parte de la UGEL N° 02 de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, y que se encuentran reconocidas en la Constitución y la Ley del Procedimiento Administrativo General, las Resoluciones Directorales U.G.E.L 02 N° 7398 y U.G.E.L. 02 N° 2770 se encontrarían inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444²⁸, por contravenir el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²⁹.
36. Consecuentemente, las resoluciones citadas deben ser declaradas nulas por este Tribunal para que la UGEL N° 02 cumpla con imputarle correctamente a la impugnante los hechos que calificarían como falta, las obligaciones, deberes y/o prohibiciones infringidos, y las correspondientes faltas incurridas; a fin de que ésta presente los descargos que estime convenientes dentro de un plazo razonable.
37. Finalmente, esta Sala estima que habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de las Resoluciones Directorales U.G.E.L. 02 N°s 7398 y 2770, del 28 de octubre de 2014 y 18 de marzo de 2015, respectivamente; emitidas por la

²⁸ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

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

²⁹ 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:

1.1. 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”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación”

Dirección de Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02;
por vulneración del debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento administrativo al momento previo de la emisión de la Resolución Directoral U.G.E.L. 02 N° 7398, del 28 de octubre de 2014, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02 tener en consideración al momento de calificar la conducta de la señora SHEYLA VELER PADILLA ACEVEDO, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora SHEYLA VELER PADILLA ACEVEDO y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 02, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11° 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



LUIGINO PILOTTO
CARREÑO
PRESIDENTE



ANA ROSA CRISTINA
MARTINELLI MONTOYA
VOCAL

A6/CP8