



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilTribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

RESOLUCIÓN Nº 002153-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 4351-2021-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ELIZABETH HERLINDA OSORIO LOBATON
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 16
RÉGIMEN : LEY Nº 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 CESE TEMPORAL POR SEIS (6) MESES SIN GOCE DE
 REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral UGEL 16 Nº 000945 del 3 de marzo de 2021, y de la Resolución Directoral UGEL 16 Nº 01391 del 29 de abril de 2021, emitidas por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 16; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 05 de noviembre de 2021

ANTECEDENTES

1. Teniendo en cuenta el Informe Preliminar Nº 0109-2020-CPPADD-UGELNº 16-BCA, mediante Resolución Directoral UGEL 16 Nº 000945 del 3 de marzo de 2021¹, la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Nº 16, en adelante la Entidad, dispuso iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra la señora ELIZABETH HERLINDA OSORIO LOBATON, en adelante la impugnante, en su condición de docente de la Institución Educativa Nº 20523 "Corazón de Jesús", por presunto abandono de cargo desde el 10 de junio de 2020 hasta la fecha de emisión del acto de inicio, al no haber reportado las actividades realizadas durante dicho periodo.

En ese sentido, se imputó a la impugnante el incumplimiento de lo previsto en los literales c) y e) del artículo 40º de la Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial² y en el literal b) del artículo 219º del Reglamento de la citada ley³, así como la

¹ Notificada a la impugnante el 22 de marzo de 2021.

² **Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

"Artículo 40º.- Deberes

Los profesores deben:

(...)

c) Respetar los derechos de los estudiantes, así como los de los padres de familia.

(...)

e) Cumplir con la asistencia y puntualidad que exige el calendario escolar y el horario de trabajo.

(...)"

³ **Reglamento de la Ley Nº 29944, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2013-ED**

"Artículo 219º.- Deberes



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

comisión de la falta disciplinaria prevista en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944⁴.

2. Mediante escrito del 17 de marzo de 2021, la impugnante presentó un escrito ante la Entidad solicitando la nulidad de la Resolución Directoral UGEL 16 Nº 000945, indicando principalmente que no se habría realizado una correcta notificación y que no se habría adjuntado al acto de inicio la documentación que sustentó su emisión.
3. Teniendo en cuenta el Informe Final Nº 0038-2021-CPPA-UGELNº16-BCA, mediante Resolución Directoral UGEL 16 Nº 01391 del 29 de abril de 2021⁵, la Dirección de la Entidad resolvió imponer a la impugnante la sanción de cese temporal por seis (6) meses sin goce de remuneraciones, por haber incurrido en abandono injustificado del cargo, al no haber reportado sus actividades realizadas.

En ese sentido, se le sancionó por la comisión de la falta disciplinaria prevista en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, imputándole además el incumplimiento de lo previsto en los literales a) y q) del artículo 40º de la Ley Nº 29944⁶, en concordancia con los numerales 5.5.3 y 7.6 del Documento Normativo denominado "*Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y*

Son deberes de los Auxiliares de Educación:

(...)

b) Cumplir con la asistencia y puntualidad que exige el calendario escolar y el horario de trabajo.

(...)"

⁴ **Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

"Artículo 48. Cese temporal

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

(...)

e) Abandonar el cargo, inasistiendo injustificadamente al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) días discontinuos en un período de dos (2) meses."

(...)"

⁵ Notificado a la impugnante el 3 de mayo de 2021.

⁶ **Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial**

"Artículo 40.- Deberes

Los profesores deben:

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.

(...)

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

programa educativos públicos, frente al brote del COVID-19", aprobado por Resolución Viceministerial N° 097-2020-MINEDU⁷.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. El 6 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral UGEL 16 N° 01391, solicitando que se declare su nulidad, en atención a los siguientes argumentos:
- (i) Se ha contravenido el derecho a la defensa, toda vez que no se le dio la oportunidad de absolver los cargos imputados, al no habersele remitido los medios de prueba que sustentaron la emisión del inicio de procedimiento administrativo disciplinario
 - (ii) Se ha vulnerado el principio de tipicidad, debido a que el deber presuntamente vulnerado de cumplir con la asistencia y puntualidad, no tiene relación con la omisión de presentar los informes mensuales sobre actividades pedagógicas o con no informar sobre las actividades de la estrategia de aprendizaje de caso.
 - (iii) Lo previsto en el literal b) del artículo 219° del Reglamento de la Ley N° 29944 es aplicable a los auxiliares de educación.
 - (iv) El acto de sanción no ha sido debidamente motivado.
 - (v) El acto de no remitir informe de trabajo en los meses de junio y julio de 2020, no puede traer consigo que la autoridad concluya que se ha

⁷ Documento Normativo denominado "Disposiciones para el trabajo remoto de los profesores que asegure el desarrollo del servicio educativo no presencial de las instituciones y programa educativos públicos, frente al brote del COVID-19, aprobadas por Resolución Viceministerial N° 097-2020-MINEDU

5. Desarrollo del Documento Normativo

(...)

5.5 Pago de remuneraciones y propinas

(...)

5.5.3 El último día hábil de cada mes, y en tanto se realice el trabajo remoto, los profesores deben presentar un informe al director de la IE, o al que hace las veces de director en los programas educativos, según corresponda, dando cuenta del trabajo remoto realizado. Este informe debe describir las actividades realizadas, adjuntando evidencias en caso le sea posible.

(...)

7. Disposiciones Complementarias

(...)

7.6 En caso el profesor no reporte sus actividades realizadas al director de la IE o de la UGEL según corresponda durante el estado de emergencia nacional o por el periodo que disponga el Ministerio de Educación en el marco de la normatividad vigente para el trabajo remoto, previo informe del responsable de la supervisión o monitoreo, se suspenderá el pago de sus remuneraciones; sin perjuicio de la responsabilidad administrativa a que hubiere lugar.

(...)"



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

ausentado injustificadamente al centro de trabajo, que no cumplió con la jornada de labores o que no se haya brindado el servicio educativo a los estudiantes.

(vi) Se ha vulnerado el principio de impulso de oficio, al no haberse recabado la declaración testimonial de los presuntos alumnos y padres de familia que daban cuenta que no se había prestado el servicio educativo.

5. Con Oficio N° 1364-2021-UGEL N° 16-BCA, la Entidad 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 a la resolución impugnada.
6. Mediante Oficios N°s 10358-2021-SERVIR/TSC y 10359-2021-SERVIR/TSC, se comunicó a la impugnante y a la Entidad la admisión a trámite del recurso de apelación.

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁸, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁹, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior

⁸ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
"Artículo 17°.- Tribunal del Servicio Civil"

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

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

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

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

⁹ **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".

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC¹⁰, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido en el artículo 90° de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil¹¹, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹²; para aquellos recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016, conforme al comunicado emitido por la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y publicado en el Diario Oficial “El Peruano”¹³, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016¹⁴.

¹⁰Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

¹¹**Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90°.- La suspensión y la destitución

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

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

¹²**Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

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

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

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

¹³El 1 de julio de 2016.

¹⁴**Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

10. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo¹⁵, se hizo de público conocimiento la ampliación de competencias del Tribunal en el ámbito regional y local, correspondiéndole la atención de los recursos de apelación interpuestos a partir del lunes 1 de julio de 2019, derivados de actos administrativos emitidos por las entidades del ámbito

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general;
- Aprobar la política general de la institución;
- Aprobar la organización interna de la Autoridad, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- Nombrar y remover al gerente de la entidad y aprobar los nombramientos y remociones de los demás cargos directivos;
- Nombrar, previo concurso público, aceptar la renuncia y remover a los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
- Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema".

¹⁵**Decreto Legislativo Nº 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, modificado por el Decreto Legislativo Nº 1450**

"Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
- Aprobar la política general de SERVIR;
- Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;
- Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;
- Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y
- Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema."

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

regional y local, en lo que respecta al resto de materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, y terminación de la relación de trabajo; esto es, asumió la totalidad de su competencia a nivel nacional, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL			
2010	2011	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2016	Recursos de apelación interpuestos a partir del 1 de julio de 2019
PRIMERA SALA Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional (todas las materias) Gobierno Regional y Local (solo régimen disciplinario)	AMBAS SALAS Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Local (todas las materias)

11. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo en los tres (3) niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local), con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
12. En ese sentido, considerando que es deber de todo órgano decisor, en cautela del debido procedimiento, resolver la controversia puesta a su conocimiento según el mérito de lo actuado; y, habiéndose procedido a la admisión del recurso de apelación y valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

Del régimen disciplinario aplicable

13. De la revisión de los documentos que obran en el expediente, se aprecia que la impugnante, en la fecha en que habría ocurrido los hechos se encontraba prestando servicios bajo el régimen laboral regulado por la Ley N° 29944, motivo por el cual son aplicables al presente caso, además de las disposiciones establecidas en dicha norma y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED; las normas previstas en el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, así como, cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la Entidad.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

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

14. 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. (...)”¹⁶.
15. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que "(...) el derecho reconocido en la referida disposición "(...) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, "judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (...)”¹⁷.
16. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley Nº 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten¹⁸.

¹⁶Fundamento 2º de la Sentencia emitida en el expediente Nº 02678-2004-AA.

¹⁷Fundamento 3º de la sentencia emitida en el expediente Nº 2659-2003-AA/TC.

¹⁸**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

"Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

17. En el caso particular de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *"los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración"*¹⁹.
18. 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 248º del TUO de la Ley N° 27444 establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa, entre ellos, el principio de tipicidad previsto en el numeral 4.
19. El principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable²⁰.
20. Morón Urbina²¹ afirma que *"la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación*

enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

¹⁹RUBIO CORREA, Marcial. *El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220.

²⁰Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

²¹MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. En: *Advocatus*, número 13, Lima, 2005, p. 8.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra». Pero, además, dicho autor resalta que "el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes".

21. De esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos:
- (i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
 - (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
 - (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.
22. Considerando lo expuesto, corresponde señalar que el principio de tipicidad no se satisface únicamente cuando la Entidad cumple con la imputación de una falta administrativa, sino que los hechos imputados deben subsumirse en los supuestos previstos en la norma jurídica, cumpliendo cabalmente con el ejercicio de subsunción, caso contrario, si los hechos no se configuran en la norma jurídica imputada, no dará lugar a las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico.
23. En tal sentido, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.
24. En el presente caso, se advierte que al disponerse el inicio del procedimiento administrativo disciplinario se atribuyó a la impugnante la presunta comisión de la falta disciplinaria prevista en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, así como el incumplimiento de los literales c) y e) del artículo 40º de la misma ley y del *literal b) del artículo 219º de su Reglamento*, este último por cierto aplicable a auxiliares de educación²²; sin embargo, la condición de la impugnante es de docente.

²² Reglamento de la Ley Nº 29944, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2013-ED

"Artículo 219º.- Deberes

Son deberes de los **Auxiliares de Educación:**



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

25. Asimismo, se aprecia que al imponerse la sanción, se atribuyó a la impugnante el incumplimiento de lo previsto en los literales a) y q) del artículo 40º de la Ley Nº 29944, en concordancia con los numerales 5.5.3 y 7.6 del Documento Normativo, aprobado por Resolución Viceministerial Nº 097-2020-MINEDU; sin embargo, estas normas presuntamente vulneradas no fueron imputadas al disponerse el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, circunstancia que altera la imputación inicialmente efectuada y transgrede el derecho de defensa de la impugnante.
26. Al respecto, con carácter referencial, debe tenerse en consideración los criterios establecidos en el "Precedente administrativo sobre la coherencia o correlación entre la imputación realizada en la instauración del procedimiento administrativo disciplinario y la sanción como garantía del derecho de defensa de los servidores públicos dentro del citado procedimiento", aprobado mediante la Resolución de Sala Plena Nº 011-2020-SERVIR/TSC.
27. Por otra parte, cabe precisar que la falta disciplinaria imputada consiste en *"abandonar el cargo, inasistiendo injustificadamente al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) días discontinuos en un período de dos (2) meses"*, prevista en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944. Como se aprecia, la citada falta sanciona el abandono de cargo mediante la inasistencia injustificada al centro de trabajo. No obstante lo señalado, en el presente caso, la conducta atribuida a la impugnante se refiere al incumplimiento de la obligación de presentar reportes mensuales sobre las labores realizadas bajo la modalidad de trabajo remoto.
28. En ese sentido, no se advierte que la conducta atribuida a la impugnante se subsuma en la falta disciplinaria antes mencionada, por lo que corresponde que la Entidad evalúe el incumplimiento de la obligación en el que habría incurrido la impugnante, a efectos de determinar la falta disciplinaria en la cual podría subsumirse el referido incumplimiento, pudiendo recurrir subsidiariamente a las infracciones de la Ley Nº 27815.
29. Estando a lo expuesto, habiéndose vulnerado el principio de tipicidad y el derecho de defensa, la Resolución Directoral UGEL 16 Nº 000945 del 3 de marzo de 2021 y la Resolución Directoral UGEL 16 Nº 01391 del 29 de abril de 2021, se encuentran

(...)

b) Cumplir con la asistencia y puntualidad que exige el calendario escolar y el horario de trabajo.

(...)"

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley N° 27444²³.

30. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, cabe resaltar que la nulidad declarada en la presente resolución no significa un pronunciamiento que genere impunidad en los hechos materia de imputación contra la impugnante, toda vez que su responsabilidad será determinada en el procedimiento administrativo disciplinario a cargo de la Entidad, para lo cual se deberá respetar el debido procedimiento administrativo, como garantía de todo administrado, siguiendo los criterios señalados en los párrafos precedentes.
31. Por último, considerando que la impugnante ha alegado que la Entidad no le notificó los antecedentes que dieron lugar al inicio del procedimiento; se exhorta a la Entidad que, a efectos de no transgredir el derecho de defensa de la impugnante, al disponerse nuevamente el inicio del procedimiento, cumpla con alcanzarle todos los antecedentes.

Sobre la medida cautelar solicitada por la impugnante

32. La emisión de medidas cautelares tiene como fundamento la necesidad de garantizar el derecho de “tutela judicial efectiva” y en la necesidad de evitar perjuicios graves, tanto para el Estado como para los ciudadanos, mientras no exista sentencia o decisión definitiva en el proceso o procedimiento²⁴.
33. El TUO de la Ley N° 27444 establece en su artículo 157º la posibilidad de que dentro de un procedimiento administrativo a su cargo, la autoridad administrativa dicte medidas cautelares con la finalidad de asegurar el cumplimiento y eficacia de sus decisiones²⁵, facultad que posee el Tribunal conforme al artículo 17º del

²³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

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

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

²⁴ GAMBIER, Beltrán y ZUBIAUR, Carlos A., *Medidas Cautelares contra la Administración: Fundamentos, Presupuestos*, en Revista de Derecho Público N°s 57-58, 1994, pp. 40-41.

²⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 157º.- Medidas cautelares

157.1 Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir. (...)”.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Reglamento, siempre y cuando el pedido cumpla con los requisitos y procedimientos establecidos en el referido TUO²⁶.

34. Conforme al artículo 611º del Código Procesal Civil²⁷, aplicable supletoriamente, para que la medida cautelar pueda ser emitida no basta solamente el pedido de la parte interesada, sino que deben concurrir tres requisitos:

- a) La verosimilitud en el derecho (fumus boni iuris);
- b) Peligro en la demora (periculum in mora); y,
- c) La razonabilidad de la medida solicitada para garantizar la eficacia de la decisión.

En caso faltase alguno de estos requisitos no sería factible que la autoridad administrativa pudiera dictar una medida cautelar.

35. Respecto al primer requisito, el administrado debe haber acreditado la apariencia del derecho o interés, lo cual es diferente a la certeza de la pretensión que puede ser o no declarada en el procedimiento que emita la autoridad administrativa dentro del procedimiento.

El segundo requisito está referido al posible daño grave o irreparable que se pudiera ocasionar, ante un supuesto retraso por parte de la administración en la emisión de la decisión, evitando que en caso ésta sea favorable no pueda ser cumplida.

Finalmente, en atención al tercer elemento, la medida cautelar que solicita el administrado debe guardar relación con su pretensión principal, es decir, debe existir una conexión lógico-jurídica entre el derecho o materia respecto a la cual se está solicitando tutela efectiva a la administración y la medida cautelar planteada.

²⁶ Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM

"Artículo 17º.- Plazos de interposición del recurso de apelación

(...)

Su interposición no suspende la ejecución de la decisión que se desea impugnar, salvo medida cautelar del Tribunal".

²⁷ Código Procesal Civil

"Artículo 611º.- Contenido de la decisión cautelar

El juez, atendiendo a la naturaleza de la pretensión principal y a fin de lograr la eficacia de la decisión definitiva, dicta medida cautelar en la forma solicitada o en la que considere adecuada, siempre que, de lo expuesto y la prueba presentada por el demandante, aprecie:

1. La verosimilitud del derecho invocado.
2. La necesidad de la emisión de una decisión preventiva por constituir peligro la demora del proceso o por cualquier otra razón justificable.
3. La razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la pretensión".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

36. En el presente caso, la impugnante ha solicitado la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta por la Entidad.
37. Al respecto, considerando que la finalidad de las medidas cautelares es garantizar el cumplimiento de la decisión final emitida por la autoridad administrativa dentro de un procedimiento, y habiendo esta Sala emitido pronunciamiento declarando la nulidad de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 000945, y de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 01391, resulta innecesario pronunciarse respecto a la solicitud de medida cautelar efectuada.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 000945 del 3 de marzo de 2021, y de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 01391 del 29 de abril de 2021, emitidas por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 16; al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Declarar IMPROCEDENTE la medida cautelar solicitada por la señora ELIZABETH HERLINDA OSORIO LOBATON.

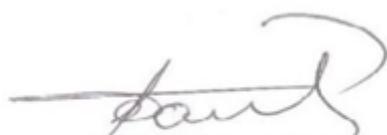
TERCERO.- Retrotraer el procedimiento al momento previo a la emisión de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 000945, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 16 tener en consideración los criterios señalados en la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la señora ELIZABETH HERLINDA OSORIO LOBATON y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 16.

QUINTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 16.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.


SANDRO ALBERTO
NUÑEZ PAZ
VOCAL


GUILLERMO JULIO
MIRANDA HURTADO
PRESIDENTE


ROSA MARIA VIRGINIA
CARRILLO SALAZAR
VOCAL

siguiente dirección web: <https://app.servir.gob.pe/verificacion/> ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

L19/P7

LPDERECHO.PE

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