



PERÚ

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

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

**RESOLUCIÓN N° 000897-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 1591-2019-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : MARIA DELIA RAMOS YOVERA  
**ENTIDAD** : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01  
**RÉGIMEN** : LEY N° 29944  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 SUSPENSIÓN POR TREINTA (30) DÍAS SIN GOCE DE  
 REMUNERACIONES

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Memorando N° 078-2018/DIE7090-FP-UGEL01, del 27 de noviembre de 2018 y, la Resolución Directoral N° 066-2018/IE 7090 FORJADORES DEL PERU, del 28 de diciembre de 2018, emitidos por la Dirección de la Institución Educativa N° 7090 – “Forjadores del Perú”, perteneciente a la Unidad de Gestión Educativa Local N° 01, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 11 de abril de 2019

**ANTECEDENTES**

1. A través del Memorando N° 078-2018/DIE7090-FP-UGEL01, del 27 de noviembre de 2018, la Dirección de la Institución Educativa N° 7090 – “Forjadores del Perú”, en adelante la Entidad le imputó a la señora MARIA DELIA RAMOS YOVERA, docente de la Entidad, en adelante la impugnante por presuntamente incumplir el deber previsto en el literal a) del artículo 40° de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial<sup>1</sup>, incurriendo en la falta administrativa prevista en el literal f) del numeral 1) del artículo 88° del Reglamento de la cita ley, aprobado por Decreto Supremo N° 0004-2013-ED<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ley N° 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”.

<sup>2</sup> Reglamento de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED

“Artículo 88°.- Investigación de denuncia por el Director de Institución Educativa

88.1 La investigación de las denuncias por falta leve o faltas que no pueden ser calificadas como leve, presentas contra el profesor, personal jerárquico y subdirector de institución educativa, que ameriten sanción de amonestación escrita o suspensión, le corresponde al Director en los casos siguientes:



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

En dicho documento, se le imputó presuntamente al impugnante lo siguiente:

*“(…) no cumplir en forma eficaz el proceso de aprendizaje de los estudiantes, al no realizar responsable y eficazmente los procesos pedagógicos, al no planificar actividades curriculares y de gestión de la función docente en sus etapas de planificación (…) trabajo de aula y evaluación (…), siendo afectados, sus estudiantes quienes al salir del aula en forma reiterada y sin control, no logran aprendizajes previstos y a pesar de las exhortaciones hechas a su persona, continua su incumplimiento (…)”.*

2. Con escrito del 5 de diciembre de 2018, la impugnante presentó sus descargos, argumentando lo siguiente:
  - (i) Los alumnos contaban con el permiso de la suscrita para dirigirse a los servicios higiénicos, toda vez que habían terminado su dinámica grupal. Asimismo, precisó que se les dio la indicación que no debían demorarse más de quince (15) minutos.
  - (ii) Existen niños hiperactivos a su cargo, que cuentan con la debida atención y control, pero en muchas veces quieren hacer de las suyas.
  - (iii) Nadie puede ser juzgado dos (2) veces por lo mismo.
  - (iv) El profesor de aula goza de la libertad de cátedra, siendo el único responsable durante las horas lectivas.
3. Mediante Resolución Directoral N° 066-2018/IE 7090 FORJADORES DEL PERU, del 28 de diciembre de 2018<sup>3</sup>, la Dirección de la Entidad sancionó al impugnante con la medida disciplinaria de suspensión por treinta (30) días sin goce de remuneraciones al haberse acreditado la imputación en su contra, al incumplir el deber previsto en el literal a) del artículo 40° de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, incurriendo en el literal f) del numeral 1) del artículo 88° del Reglamento de la citada ley.

En dicha resolución, se precisó que se acreditó que la impugnante incurrió en lo siguiente:

*“(…) se puede establecer que la procesada ha incurrido en conducta pasible de sanción, al no presentar su programación curricular anual, así como sus unidades didácticas 1, 2, 3, 4 del grado escolar a su cargo y algo también muy importante su Plan de Tutoría de aula, donde debería contar con el diagnóstico del comportamiento de sus estudiantes y sus necesidades de aprendizaje para*

(…)

f) Incumplimiento de otros deberes u obligaciones establecidos en la Ley y que puedan ser calificados como leves o faltas que no pueden ser calificadas como leve”.

<sup>3</sup> Notificada al impugnante el 28 de diciembre de 2018.



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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

*coadyuvar en el manejo conductual; estos documentos debía presentarse de manera virtual y física. Así también queda claro que la docente procesada no cumplió con los acuerdos del equipo, al presentar su unidad didáctica N° 5 fuera de fecha, lo que impidió el fortalecimiento del trabajo de planificación con las orientaciones de la Directora y el Gestor de Aprendizaje”.*

## TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con la decisión de la Entidad, el 4 de enero de 2019, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 066-2018/IE 7090 FORJADORES DEL PERU, solicitando se revoque la medida disciplinaria impuesta, bajo los siguientes argumentos:
  - (i) Niega que permita la salida del aula de los estudiantes en dos oportunidades, ni mucho menos pierde injustificadamente horas de clase.
  - (ii) Viene siendo amenazada y hostigada laboralmente por la Directora constantemente. Asimismo, exhorta a los docentes que la vigilen, no pudiendo seguir dictando clases en tales circunstancias.
  - (iii) Se cumplió con remitir oportunamente la programación curricular anual, así como las unidades didácticas del grado escolar.
  - (iv) Los modelos que establece como estructura son de acuerdo a su discreción, careciendo de todo valor legal.
  - (v) No se demuestra las coordinaciones pedagógicas con la suscrita.
5. Con Oficio N° 296-2019-UGEL 01/ASESORIA JURIDICA, del 14 de marzo de 2019, la Dirección del Área de Asesoría Jurídica de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación presentado por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
6. A través de los Oficios N°s 4015 y 4014-2019-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, 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° 1023<sup>4</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del

<sup>4</sup> **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

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 26° 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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>5</sup>, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.

8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>6</sup>, 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. Por tal razón, al ser el Tribunal el único órgano que resuelve la segunda y última instancia administrativa en vía de apelación en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo, con la resolución del presente caso asume dicha competencia, pudiendo ser sus resoluciones impugnadas solamente ante el Poder Judicial.
10. 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

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”.

<sup>5</sup> **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”.

<sup>6</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

expediente, corresponde en esta etapa efectuar el análisis jurídico del recurso de apelación.

### Del régimen disciplinario aplicable

11. De la revisión de la documentación que obra en el expediente se aprecia que la impugnante presta servicios como docente bajo las disposiciones de la Ley N° 29944; 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.

### De la observancia del debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y el principio de tipicidad

12. El debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza -en un Estado de Derecho- que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos.
13. En palabras del Tribunal Constitucional, el debido proceso *«(...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.” (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)<sup>7</sup>».*
14. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139°. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso *“(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”<sup>8</sup>.* En razón a ello, *“dicha*

<sup>7</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

<sup>8</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC

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.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

*disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo*<sup>9</sup>.

15. Dicho tribunal agrega, que: *“El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”*<sup>10</sup>.
16. Para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, que a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo General, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros<sup>11</sup>.
17. En esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 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 afecten<sup>12</sup>.

<sup>9</sup>Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

<sup>10</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC

<sup>11</sup>MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.

<sup>12</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 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 enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los



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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

18. 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”*<sup>13</sup>. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *“los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado”*. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]<sup>14</sup>.
19. Entonces, podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden, de lo contrario el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecería de validez.
20. Bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política. Este, proscribire que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *“que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, 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.

1. 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”.

<sup>13</sup>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.

<sup>14</sup>Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

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.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

*cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa”<sup>15</sup>.*

21. En esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información 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”<sup>16</sup>.

Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover<sup>17</sup>.

22. Otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 248º del TUO de la Ley Nº 27444. El primero prescribe que solo 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. El segundo, que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva 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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

23. Así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de

<sup>15</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente Nº 5514-2005-PA/TC

<sup>16</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente Nº 02098-2010-PA/TC.

<sup>17</sup>Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)<sup>18</sup>.

24. En esa medida, el principio de legalidad no solo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.
25. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que: «*El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso*»<sup>19</sup>.
26. Por su parte, 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 aplicable<sup>20</sup>.
27. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos<sup>21</sup>.

<sup>18</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010-PA/TC

<sup>19</sup>Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

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

<sup>21</sup>Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

28. Ahora, Morón Urbina<sup>22</sup> afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra».* Pero además, dicho autor resalta que *“el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.*
29. De esta manera, el principio de tipicidad 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.
30. Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.

### Sobre la falta imputada

31. Conforme se advierte de la resolución impugnada, la impugnante fue sancionada con suspensión sin goce de remuneraciones al haberse acreditado que incurrió en la falta administrativa prevista en el literal f) del numeral 1) del artículo 88º del Reglamento de la Ley N° 29944.

Esto, debido a que la impugnante incurrió en lo siguiente:

*“(…) se puede establecer que la procesada ha incurrido en conducta pasible de sanción, al no presentar su programación curricular anual, así como sus unidades didácticas 1, 2, 3, 4 del grado escolar a su cargo y algo también muy importante su Plan de Tutoría de aula, donde debería contar con el diagnóstico del comportamiento de sus estudiantes y sus necesidades de aprendizaje para coadyuvar en el manejo conductual; estos documentos debía presentarse de manera virtual y física. Así también queda claro que la docente procesada no cumplió con los acuerdos del equipo, al presentar su unidad didáctica N° 5 fuera de*

<sup>22</sup>MORÓN 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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

*fecha, lo que impidió el fortalecimiento del trabajo de planificación con las orientaciones de la Directora y el Gestor de Aprendizaje”.*

32. No obstante, al momento del inicio del procedimiento administrativo disciplinario, a la impugnante se le atribuyo la presunta falta administrativa prevista en el literal f) del numeral 1) del artículo 88º del Reglamento de Ley Nº 29944, debido a lo siguiente:

*“(…) no cumplir en forma eficaz el proceso de aprendizaje de los estudiantes, al no realizar responsable y eficazmente los procesos pedagógicos, al no planificar actividades curriculares y de gestión de la función docente en sus etapas de planificación (...) trabajo de aula y evaluación (...), siendo afectados, sus estudiantes quienes al salir del aula en forma reiterada y sin control, no logran aprendizajes previstos y a pesar de las exhortaciones hechas a su persona, continua su incumplimiento (...)”.*

33. De lo citado, se aprecia que la Entidad desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario le atribuyó a la impugnante incurrir en hechos los cuales se enmarcan en una formula narrativa, genérica y ambigua, no permitiéndole identificar de manera específica y clara los hechos infractores que se le pretenden atribuir, así como se advierte la ausencia de la debida motivación y sustento mediante la cual se desarrolle la relación de la configuración de la falta imputada con los hechos presuntamente incurridos.

34. Asimismo, se verifica que al momento de la sanción se hace referencia a otras situaciones no identificadas en la narrativa imputada a la impugnante, desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, lo cual deberá ser tomado en cuenta por la Entidad, toda vez que no se le puede sancionar a ésta por hechos que previamente no le hayan sido atribuidos, de manera clara y específica, desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

35. Es así que, al no haberse realizado desde el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, de manera clara y precisa la imputación a la impugnante, se evidencia que no se le permitió identificar objetivamente la imputación en su contra con la finalidad que pueda realizar sus descargos debidamente, por lo cual se advierte la transgresión de su derecho de defensa y principio de tipicidad, en consecuencia, se evidencia la vulneración del debido procedimiento administrativo.

36. Por tanto, puede concluirse que la Entidad no ha cumplido con su obligación de garantizar el debido procedimiento, apartándose así de lo establecido en las disposiciones legales analizadas en los párrafos precedentes y de los límites que impone la Constitución al ejercicio de la potestad sancionadora. De manera que la

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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

resolución impugnada y la que dio inicio al procedimiento disciplinario se encuentran inmersas en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>23</sup>.

Corresponde, entonces, que se retrotraiga el procedimiento administrativo para que la Entidad subsane en el más breve plazo los vicios advertidos por este Tribunal; no debiendo olvidar que sus autoridades serán responsables si la potestad sancionadora prescribe por el incumplimiento de los plazos previstos en la ley.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo Nº 1023, la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil;

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Memorando Nº 078-2018/DIE7090-FP-UGEL01, del 27 de noviembre de 2018 y, la Resolución Directoral Nº 066-2018/IE 7090 FORJADORES DEL PERU, del 28 de diciembre de 2018, emitidos por la Dirección de la Institución Educativa Nº 7090 – “Forjadores del Perú”, perteneciente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 01, al haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

**SEGUNDO.-** Disponer que se retrotraiga el procedimiento al momento previo de la emisión del Memorando Nº 078-2018/DIE7090-FP-UGEL01 y, que la Institución Educativa Nº 7090 – “Forjadores del Perú” de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 01 subsane en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a la señor MARIA DELIA RAMOS YOVERA y a la Institución Educativa Nº 7090 – “Forjadores del Perú” de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 01, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente a la Institución Educativa Nº 7090 – “Forjadores del Perú” de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 01, debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley Nº 27444.

<sup>23</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 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 (...)."

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 26º 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 de la Lucha contra la Corrupción y la impunidad”

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)).

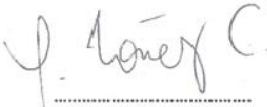
Regístrese, comuníquese y publíquese.



RICARDO JAVIER  
HERRERA VÁSQUEZ  
VOCAL



LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE



OSCAR ENRIQUE  
GOMEZ CASTRO  
VOCAL

L7/CP1

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.