



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 N° 000381-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala**

**EXPEDIENTE** : 245-2021-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : LUIS ALFREDO CASTILLO FLORES  
**ENTIDAD** : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 16 -  
 BARRANCA  
**RÉGIMEN** : LEY N° 29944  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 AMONESTACIÓN ESCRITA

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 02531, del 4 de noviembre de 2020, emitida por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 16 - BARRANCA, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 26 de febrero de 2021

**ANTECEDENTES**

1. Con Oficio N° 01050-2020-D-UGEL N° 16- Bca, del 8 de septiembre de 2020, la Comisión Permanente de Procedimientos Administrativos Disciplinarios para Docentes de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 16 - Barranca , en adelante la Entidad, solicitó al señor LUIS ALFREDO CASTILLO FLORES, en adelante el impugnante, Director de la Institución Educativa Fe y Alegría N° 35 de Barranca, en adelante la Institución Educativa, sus descargos respecto de la demora en que habría incurrido en los plazos del procedimiento administrativo iniciado al docente de iniciales C.A.M.V, otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para que ejerza su derecho de defensa, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 90.2 del artículo 90° del Reglamento de la Ley N° 29944, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Reglamento de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED

“Artículo 90°.- Calificación e investigación de la denuncia por las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes

(...)

90.2. Por acuerdo de la Comisión Permanente o Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes, la investigación se encarga a uno de sus miembros como ponente, quien alcanza al denunciado copia de la denuncia, para que presente sus descargos en un plazo improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la debida notificación.

(...)”.



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

- Mediante Resolución Directoral UGEL 16 N° 02531<sup>2</sup>, del 4 de noviembre de 2020, la Dirección de la Entidad resolvió imponer al impugnante la sanción de amonestación escrita.

### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

- El 18 de noviembre de 2020, el impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral UGEL 16 N° 02531, solicitando que se declare la nulidad de la resolución impugnada, y en consecuencia, se deje sin efecto la sanción impuesta, señalando lo siguiente:
  - Se ha vulnerado el principio de debido procedimiento administrativo.
  - Se ha vulnerado el principio de debida motivación de las resoluciones.
- Con Oficio N° 022-2020-UGEL N° 16-BCA, la Dirección de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por el impugnante, así como los antecedentes que originaron la resolución impugnada.
- A través de los Oficios N° 0000621-2021-SERVIR/TSC y 0000627-2021-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la Entidad y al impugnante, respectivamente, que el recurso de apelación había sido admitido.

### ANÁLISIS

#### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

- De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>3</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 -

<sup>2</sup> Notificado al impugnante el 20 de noviembre de 2020.

<sup>3</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**

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:

- Acceso al servicio civil;
- Pago de retribuciones;
- Evaluación y progresión en la carrera;
- Régimen disciplinario; y,
- 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.



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

Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>4</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.

7. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC<sup>5</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.
8. 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 Civil<sup>6</sup>, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>7</sup>; para

---

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>4</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>5</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

<sup>6</sup> **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”.

<sup>7</sup> **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”.



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”

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”<sup>8</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016<sup>9</sup>.

9. 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 Directivo<sup>10</sup>, se hizo de público conocimiento la ampliación

<sup>8</sup> El 1 de julio de 2016.

<sup>9</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 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

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

<sup>10</sup> **Decreto Legislativo N° 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 N° 1450**

**“Artículo 16º.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo**

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- b) Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
- c) Aprobar la política general de SERVIR;
- d) Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- e) 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;
- f) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- g) 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;
- h) Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- i) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;



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

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 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)

10. 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.
11. 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

12. De la revisión de los documentos que obran en el expediente, se advierte que el impugnante se encuentra sujeto al régimen laboral regulado en 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

- j) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;  
k) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;  
l) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,  
m) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema.”





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

documento de gestión por el cual se establezcan funciones, obligaciones, deberes y derechos para el personal de la Entidad.

De la observancia del debido procedimiento, el derecho de defensa y los principios de legalidad y tipicidad

13. 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.
14. 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>11</sup>».
15. En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139º. 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>12</sup>. En razón a ello, “dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo”<sup>13</sup>.
16. 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>14</sup>.

<sup>11</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

<sup>12</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

<sup>13</sup>Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

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



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

17. 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>15</sup>.
18. 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>16</sup>.
19. 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>17</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*

<sup>15</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>16</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 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>17</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.



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

*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>18</sup>.*

20. 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.
21. Bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho de defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política. Este, proscribe 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, 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>19</sup>.
22. 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>20</sup>.

<sup>18</sup>Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

<sup>19</sup>Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC.

<sup>20</sup>Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.





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

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>21</sup>.

23. 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.

24. 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 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>22</sup>.

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*

<sup>21</sup>Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0156-2012-PHC/TC.

<sup>22</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente Nº 0197-2010-PA/TC



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

*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>23</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>24</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>25</sup>.
28. Ahora, Morón Urbina<sup>26</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.

<sup>23</sup>Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

<sup>24</sup>Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC.

<sup>25</sup>Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-AA/TC.

<sup>26</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.



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

- (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 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.

Cabe precisar que el listado de obligaciones que derivan de la observancia del principio de tipicidad es meramente enunciativo, de tal forma, podrían presentarse otras obligaciones para la entidad sancionadora que redunden en el respeto pleno del principio de tipicidad.

30. Estos principios – derechos se encuentran íntimamente relacionados, de manera que cuando hay una afectación a los principios de legalidad o tipicidad, el derecho de defensa sigue su mismo cause, pues se entiende que el servidor no podrá ejercer oportunamente este derecho si las faltas no fueron imputadas conforme a las exigencias de los principios antes citados.

Del análisis del presente caso

31. Como se advierte de los antecedentes de la presente resolución, mediante Oficio N° 01050-2020-D-UGEL N° 16- Bca, del 8 de septiembre de 2020, la Entidad solicitó al impugnante, en su condición de Director de la Institución Educativa, en un plazo de diez (10) días hábiles, la presentación de sus descargos respecto a la demora en los plazos del procedimiento administrativo iniciado al docente de iniciales C.A.M.V., de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 90.2 del artículo 90° del Reglamento de la Ley N° 29944<sup>27</sup>.
32. Posteriormente, la Dirección de la Entidad, a través de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 02531, resolvió imponer al impugnante la medida disciplinaria de amonestación escrita, sin precisar la falta en que habría incurrido con la conducta atribuida.

<sup>27</sup> **Reglamento de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED**

**“Artículo 90°.- Calificación e investigación de la denuncia por las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes**

(...)

90.2. Por acuerdo de la Comisión Permanente o Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes, la investigación se encarga a uno de sus miembros como ponente, quien alcanza al denunciado copia de la denuncia, para que presente sus descargos en un plazo improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la debida notificación.

(...)”.



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

33. Sobre el particular, respecto a la sanción de amonestación escrita, el artículo 46º de la Ley N° 29944 refiere lo siguiente:

**“Artículo 46º.- Amonestación escrita**

*El incumplimiento de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, debidamente comprobado y calificado como leve, es pasible de amonestación escrita. La sanción es impuesta por la autoridad inmediata superior, previo descargo del presunto responsable, según corresponda. La sanción es impuesta por la autoridad inmediata superior, previo descargo del presunto responsable, según corresponda.*

34. En el mismo sentido, respecto a la citada sanción, el artículo 80º del Reglamento de la Ley N° 29944 establece lo siguiente:

**“Artículo 80º.- Amonestación escrita**

*80.1. La amonestación escrita a la que se refiere el artículo 46 de la Ley consiste en la llamada de atención escrita al profesor de modo que éste mejore su conducta funcional, instándolo a no incurrir en nuevas faltas administrativas.*

*80.2. La sanción de amonestación escrita al profesor que ejerce labor en aula, personal jerárquico y Subdirector de institución educativa se oficializa por resolución del Director de la Institución Educativa.*

*80.3. Para el caso del Profesor Coordinador, Director de Institución Educativa, Especialista en Educación y Director o Jefe de Gestión Pedagógica, se oficializa por resolución del Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada, con excepción de los profesores que laboran en el MINEDU, a quienes se les aplica la sanción conforme a lo establecido en el numeral 89.4 del presente Reglamento.*

*80.4. Para el caso del Director de UGEL se oficializa por resolución del Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada del ámbito regional.*

*80.5. No proceden más de dos (02) sanciones de amonestación escrita. De corresponderle una nueva sanción de amonestación, procede la suspensión en el cargo sin goce de remuneraciones”.*

35. Asimismo, el artículo 89º de la citada norma dispone lo siguiente:

**“Artículo 89º.- Investigación de denuncia por el Jefe de Personal de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada o quien haga sus veces**

*89.1. La investigación de las denuncias por falta leve y las que no puedan ser calificadas como leve, presentadas contra el Director de la Institución Educativa, Especialistas en Educación, Director o Jefe de Gestión Pedagógica y Director de UGEL, que ameriten sanción de amonestación escrita o suspensión, están a cargo del Jefe de Personal o quien haga sus veces, de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada a la que pertenece el profesor denunciado o de la instancia superior, según corresponda.*



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

*89.2. El Jefe de Personal de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada, o quien haga sus veces, alcanza al investigado una copia de la denuncia, para que presente sus descargos en un plazo improrrogable de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación. Vencido el plazo se realiza la investigación en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, aplicando la amonestación escrita o suspensión, de ser el caso, mediante resolución del titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada, que corresponda.*

*89.3 En caso que el Informe Investigatorio recomiende sanción de suspensión prevista en el literal b) del artículo 43 de la Ley, corresponde al Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada la graduación de la sanción y emitir la resolución en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles de recibido el Informe. 89.4 En caso el Director de la Institución Educativa no cumpla con lo establecido en el artículo 88 del presente Reglamento, será pasible de sanción, de acuerdo con el procedimiento previsto en el presente artículo. 89.5. Cuando se trate de profesores que laboran en el MINEDU, la Resolución de sanción la emite el Jefe o Director General del Órgano o Unidad Orgánica en la que se desempeña el sancionado.*

36. De acuerdo a las normas antes citadas, para el caso de la sanción de amonestación escrita, tanto la Ley N° 29944 y su Reglamento han regulado el procedimiento para su imposición señalando que en aquellos casos en los que un Director de Institución Educativa se encuentre involucrado en hechos que acrediten la comisión de falta leve o faltas que no pueden ser calificadas como leve, corresponde al Jefe de Personal o quien haga sus veces, de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada a la que pertenece el profesor denunciado o de la instancia superior, según corresponda instaurar el procedimiento administrativo disciplinario contra el presunto infractor.
37. En ese sentido, teniendo en cuenta que la Entidad consideró que los hechos atribuidos al impugnante serían calificados como leve, correspondía seguir el procedimiento prescrito en las normas antes citadas, por lo que se evidencia una vulneración al principio de legalidad, y en consecuencia al debido procedimiento administrativo.
38. Asimismo, y sin perjuicio de lo antes señalado, se advierte que la Entidad impuso la sanción al impugnante sin haberle comunicado previamente, a través del acto de inicio de procedimiento administrativo disciplinario respectivo, de manera expresa las normas y/u obligaciones incumplidas, y la falta o faltas administrativas en que habría incurrido, así como los hechos imputados de manera precisa y cómo estos guardan relación con las normas y falta o faltas imputadas, situación que no se ha podido evidenciar en el presente caso, vulnerando así el debido procedimiento administrativo.





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

39. Sobre el particular, cabe indicar que, si bien con Oficio N° 01050-2020-D-UGEL N° 16- Bca, del 8 de septiembre de 2020, la Entidad solicitó al impugnante sus descargos respecto a la demora de los plazos del procedimiento administrativo en contra del docente de iniciales C.A.M.V., otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para que ejerza su derecho de defensa; dicho acto además de lo señalado en los numerales precedentes sobre el procedimiento que resultaba aplicable, no contiene la información detallada en el numeral precedente, la cual resultaba necesaria para que el impugnante ejerza de manera adecuada su derecho de defensa.
40. De otro lado, de la revisión de la Resolución Directoral UGEL 16 N° 02531, del 4 de noviembre de 2020, se advierte que la Entidad sancionó al impugnante sin haber precisado de manera clara y detallada los hechos imputados, normas incumplidas y faltas administrativas incurridas; vulnerándose de este modo el debido procedimiento administrativo.
41. Lo expuesto, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, por lo que la Resolución Directoral UGEL 16 N° 02531, se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>28</sup>, 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 del TUO de la Ley N° 27444<sup>29</sup>.
42. En consecuencia, el citado acto debe ser declarado nulo por este Tribunal a fin de cumplir con imputar al impugnante, previamente a la sanción y de forma clara, los hechos por los que se le inicia procedimiento administrativo disciplinario, las obligaciones y/o funciones incumplidas y las presuntas faltas incurridas, teniendo en cuenta lo expuesto en los numerales precedentes.

<sup>28</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**“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 (...).”

<sup>29</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

**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. (...)”.



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

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.

43. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal debe precisar que la nulidad declarada en la presente resolución no significa un pronunciamiento que genere impunidad en los hechos materia de imputación contra el 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 del impugnante, como garantía de todo administrado, siguiendo los criterios señalados en los párrafos precedentes.
44. Finalmente, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración del debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.

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 de la Resolución Directoral UGEL 16 Nº 02531, del 4 de noviembre de 2020, emitida por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 16 - BARRANCA, por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo.

**SEGUNDO.-** Retrotraer el procedimiento al momento de la precalificación de la falta, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 16 - BARRANCA, tener en cuenta al momento de calificar la conducta del señor LUIS ALFREDO CASTILLO FLORES, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución al señor LUIS ALFREDO CASTILLO FLORES y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 16 - BARRANCA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL Nº 16 - BARRANCA, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley Nº 27444.



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”

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

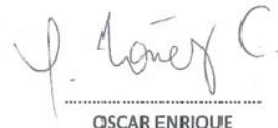
Regístrese, comuníquese y publíquese.



.....  
RICARDO JAVIER  
HERRERA VÁSQUEZ  
VOCAL



.....  
LUIGINO PILOTTO  
CARREÑO  
PRESIDENTE



.....  
OSCAR ENRIQUE  
GOMEZ CASTRO  
VOCAL

L13/P5

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.