



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**RESOLUCIÓN Nº 001697-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala**

**EXPEDIENTE** : 13988-2024-SERVIR/TSC  
**IMPUGNANTE** : MARILU SANTANA SANTOS  
**ENTIDAD** : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL CHURCAMP  
**RÉGIMEN** : LEY Nº 29944  
**MATERIA** : RÉGIMEN DISCIPLINARIO  
 CESE TEMPORAL POR CUARENTA Y CINCO (45) DÍAS SIN  
 GOCE DE REMUNERACIÓN

**SUMILLA:** *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 01755-2024-UGEL-Churcampa, del 23 de septiembre de 2024, y de la Resolución Directoral Nº 01954-2024-UGEL-Churcampa, del 8 de noviembre de 2024, emitidas por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Churcampa; por haber vulnerado los principios de tipicidad y del debido procedimiento, de proporcionalidad y razonabilidad, así como, el requisito de motivación y el derecho de defensa.*

Lima, 9 de mayo de 2025

**ANTECEDENTES**

1. Con Resolución Directoral Nº 01755-2024-UGEL-Churcampa, del 23 de septiembre de 2024<sup>1</sup>, la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Churcampa, en adelante la Entidad, instauró proceso administrativo disciplinario (PAD) a la señora MARILU SANTANA SANTOS, en adelante la impugnante, debido a que en su condición de docente de la Institución Educativa Nº 30960 "La Sagrada Familia de Jesús" del Centro Poblado de Huanchos<sup>2</sup>, en adelante la Institución Educativa, presuntamente realizó comentarios indebidos y/o incurrió en violencia psicológica en agravio de la estudiante de iniciales C.G.Y.T. el 25 de junio de 2024.

En este sentido, la Entidad le imputó la falta administrativa tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley Nº 29944<sup>3</sup> - Ley de Reforma Magisterial por

<sup>1</sup> Notificada al impugnante el 25 de septiembre de 2024.

<sup>2</sup> Ubicada en el distrito de Paucarbamba, provincia de Churcampa, Región Huancavelica.

<sup>3</sup> **Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial, modificado por la Ley Nº 30541**

**"Artículo 48. Cese temporal**

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

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

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.





incumplir los deberes previstos en los literales b) y c) del artículo 40º de la citada Ley<sup>4</sup>.

2. Con Resolución Directoral N° 01954-2024-UGEL-Churcampa, del 8 de noviembre de 2024<sup>5</sup>, la Dirección de la Entidad determinó que la impugnante cometió los hechos que se le imputaron en la resolución de instauración de PAD, en este sentido concluyó que incurrió en la falta tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley N° 29944, por incumplir los deberes previstos en los literales b) y c) del artículo 40º de la citada Ley. En consecuencia, resolvió imponerle la sanción de cese temporal por cuarenta y cinco (45) días sin goce de remuneración.

### TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

3. El 12 de noviembre de 2024 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 01954-2024-UGEL-Churcampa, en el petitorio solicitó que se declare la nulidad del acto impugnado, se ordene su reposición y el pago de la remuneración que dejó de percibir, expresando los siguientes argumentos:
  - (i) En el supuesto que acepte la imputación del hecho que se le imputa, este no se trata de una agresión en contra de la estudiante como lo dimensiona la Entidad; por el contrario, el decirle que está oliendo y necesita cambiarse se trata de una práctica de higiene y salubridad de aula que como docente está obligada a velar.
  - (ii) Para calificar y considerar que el haberle dicho a la alumna “estas oliendo anda a cambiarte” se trata de una agresión la Entidad debió acreditar el perjuicio y/o el daño causado; sin embargo, no realizó una pericia psicológica que lo acredite. Por el contrario, solo existe una entrevista a la directora quien repite que se le dijo a la alumna que estaba oliendo a pichi y que se cambiara, si haber corroborado nada.
  - (iii) La Entidad no realizó ninguna actividad probatoria o diligencias, según la naturaleza de los hechos investigados, para comprobar objetivamente y acreditar que ella es responsable del hecho que se le atribuye.
  - (iv) La Entidad no cumple con motivar claramente la concurrencia de los

<sup>4</sup> Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial

“Artículo 40. Deberes

Los profesores deben:

- b) Orientar al educando con respeto a su libertad, autonomía, identidad, creatividad y participación; y contribuir con sus padres y la dirección de la institución educativa a su formación integral. Evaluar permanentemente este proceso y proponer las acciones correspondientes para asegurar los mejores resultados.
- c) Respetar los derechos de los estudiantes, así como los de los padres de familia”.

<sup>5</sup> Notificada a la impugnante el 8 de noviembre de 2024.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

elementos objetivo y subjetivo que configura el incumplimiento del literal a) del artículo 48 de la Ley N° 29944.

- (v) Al no haber acreditado la comisión de las faltas imputadas y realizar solo la mención de normas la Entidad vulneró el principio de presunción de inocencia y su derecho a obtener una decisión motivada fundada en derecho.
4. Con Oficio N° 987-2024-GOB.REG.HVCA/DREH/UGELCH-D, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.
5. Con Oficios N°s 037424-2024-SERVIR/TSC y 037425-2024-SERVIR/TSC, la Secretaría Técnica del Tribunal comunicó a la impugnante y a la Entidad, respectivamente, la admisión del recurso de apelación.

## ANÁLISIS

### De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

6. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023<sup>6</sup>, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013<sup>7</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

<sup>6</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:

- 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>7</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”.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana”

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>8</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>9</sup>, y el artículo 95° de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>10</sup>; 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”<sup>11</sup>, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016.
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

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

<sup>9</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>10</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”.

<sup>11</sup>El 1 de julio de 2016.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

acuerdo de Consejo Directivo, 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 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)

- 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.
- 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

- De la revisión de los documentos que obran en el expediente se aprecia que en la fecha en que ocurrieron los hechos la impugnante prestaba servicios en el marco del régimen laboral regulado por la Ley N° 29944, por este motivo 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

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.





Funciones, así como, cualquier otra disposición en la cual se establezca funciones y obligaciones para el personal de la Entidad.

Sobre el debido procedimiento administrativo, el principio de legalidad y tipicidad, el derecho de defensa y la motivación de los actos administrativos

13. El numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece como principio de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala 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 (...)*”<sup>12</sup>.
14. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta sobre el debido proceso: “(...) *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 (...)*”<sup>13</sup>.
15. 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 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>14</sup>.

<sup>12</sup>Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente Nº 02678-2004-AA.

<sup>13</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente Nº 2659-2003-AA/TC.

<sup>14</sup>**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**

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.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

16. En el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que corresponde al presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de los mencionados derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en estos *“los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”*<sup>15</sup>.
17. Es importante recordar 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, para efecto de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. Es en este sentido que el procedimiento sancionador, en general, establece una serie de pautas mínimas comunes que todas las entidades administrativas, que cuentan con competencia para imponer sanciones a los administrados, deben observar para garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora se realice de manera previsible y no arbitraria. En esta línea, el artículo 248º del T.U.O. de la Ley Nº 27444 concretiza en forma expresa los principios que se deben aplicar en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
18. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley Nº 27444<sup>16</sup> establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros,

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.

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>15</sup>RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.

<sup>16</sup>**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:

1.1. 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”.

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.





en el principio de legalidad, según el cual, *“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”*.

19. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad<sup>17</sup>, en aplicación del principio de legalidad, la Administración Pública solo puede actuar cuando se encuentra habilitada por norma legal específica. En otros términos, mientras que los particulares están habilitados de hacer todo lo que la ley no prohíbe, las entidades que integran la Administración pública solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permita.
20. En relación con el mencionado principio, Morón Urbina precisa que este se desdobra en tres elementos esenciales e indisolubles: *“(…) la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en la forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional”*<sup>18</sup>.
21. En ese sentido, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto del interés, obligación o derecho de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>19</sup>.
22. De esta manera 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

<sup>17</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

**“Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona**

Toda persona tiene derecho:

(…)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (…)

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe;(…)”.

<sup>18</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.

<sup>19</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 1º. -Concepto de acto administrativo**

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (…)”.

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.





contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.

23. En este sentido, cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora es necesaria la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, estos se encuentran previstos 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, las que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado y que en ningún caso habilitan a disponer la privación de libertad. El segundo, señala 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; de este modo, 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. 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 estas 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>.
25. 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 complementarse a través de los reglamentos<sup>21</sup>.
26. Por otra parte, Morón Urbina<sup>22</sup> afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es*

<sup>20</sup>Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 05487 -2013-AA/TC.

<sup>21</sup>Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente Nº 02050-2002-AA/TC.

<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.

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.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*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”.*

27. 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>23</sup>. En esa medida, el principio de legalidad no sólo 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.
28. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional señala: *“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>24</sup>.
29. Bajo el contexto expuesto el principio de tipicidad exige, cuando menos las siguientes condiciones:
- (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

<sup>23</sup>Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010-PA/TC

<sup>24</sup>Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010 -2002-AA/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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

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.

30. En ese 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.
31. Considerando lo expuesto, corresponde señalar que **el principio de tipicidad no se satisface cuando la Entidad únicamente cumple con imputar una falta administrativa sin un análisis adecuado y suficiente, ya que, para que se realice una correcta tipificación de los hechos imputados es necesario que se realice el análisis adecuado y una fundamentación suficiente respecto a la subsunción de la conducta(s) imputada(s) en los supuestos facticos previstos en la norma jurídica que se habría infringido, cumpliéndose así de manera integral y cabal con el corrector ejercicio de subsunción;** en caso contrario, si los hechos objeto del procedimiento no se configuran en forma suficientemente motivada en la norma jurídica imputada no podrán producir las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico por violación del principio de tipicidad y de motivación.
32. Por otro lado, debe precisarse que según lo señalado en el numeral 4) del artículo 3º del TUO de la Ley Nº 27444<sup>25</sup>, el acto administrativo debe estar debidamente

<sup>25</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**"Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos** Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

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.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En este mismo sentido, el artículo 6º de la referida norma<sup>26</sup> señala que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

33. En esta línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la Administración, el Tribunal Constitucional<sup>27</sup> señala lo siguiente:

*“Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.*

*El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.*

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. 5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.

<sup>26</sup>**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

**“Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se los identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única”

<sup>27</sup>Sentencia recaída en el Expediente Nº 0091-2005-PA/TC. Fundamento Noveno

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.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

*Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.*

*En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo".*

34. En virtud a lo expuesto, se puede afirmar que el derecho a la debida motivación de las decisiones de la administración radica en la existencia de congruencia entre lo pedido por el administrado y lo resuelto por la administración y, en una suficiente justificación de la decisión adoptada. Asimismo, se debe entender que existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa y el debido procedimiento; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.
35. Con relación al derecho de defensa el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, dispone que nadie puede ser privado de este derecho en ningún estado del proceso; sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "(...) *el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)*"<sup>28</sup>; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual "(...) *se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés*"<sup>29</sup>.
36. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional manifiesta que "(...) *el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra*" (Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4)"<sup>30</sup>.

<sup>28</sup>Fundamento 13° de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC

<sup>29</sup>Fundamento 14° de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-AA/TC

<sup>30</sup>Fundamento 4° de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/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.





37. Agrega el referido Tribunal que: *“queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa”*<sup>31</sup>.

### Sobre el principio de presunción de inocencia

38. En el procedimiento disciplinario también se debe tomar en cuenta el derecho y principio a la presunción de inocencia que es la base que fundamenta el principio de presunción de licitud, sobre este derecho el Tribunal Constitucional <sup>32</sup> ha desarrollado lo siguiente:

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

39. De lo expuesto se concluye que toda persona tiene derecho a la presunción de su inocencia hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por esta razón no puede ser sancionada sobre la base de meros indicios, presunciones, sospechas o una denuncia que no cuente con las pruebas suficientes sobre los hechos objeto de la denuncia.
40. Ahora bien, con relación a la pruebas en el procedimiento sancionador este cuerpo Colegiado debe manifestar que en el desarrollo del procedimiento administrativo se asume que, en virtud del principio de verdad material **la carga de la prueba recae básicamente en la Administración Pública**, dado que ésta asume un rol decisorio

<sup>31</sup>Fundamento 14º de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

<sup>32</sup> Fundamento 2º de la sentencia recaída en el Expediente N° 1172-2003-HC/TC.

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.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

de los casos, más aún si se tratan de asuntos relacionados a la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria que podría recortar algunos derechos de los servidores públicos. No obstante, es importante precisar que la carga probatoria no es una tarea exclusiva y excluyente para la Administración Pública en el procedimiento administrativo, puesto que debe tenerse en cuenta que corresponde al administrado acompañar las pruebas que sustenten los hechos que éste alega como pretensión al absolver una denuncia o al formular una petición. Sobre este tema es importante traer a colación lo expuesto por Richard Martin Tirado sobre el valor de la prueba:

“(…)

*En el desarrollo del procedimiento administrativo general se asume que, en virtud del principio de verdad material, la carga de la prueba recae básicamente en la Administración, dado que ésta asume un rol decisorio de los casos, puesto que emite resolución respecto de la petición del administrado, y también asume un rol de parte interesada, en virtud de su función de servicio de los intereses generales. Sin embargo, ello no enerva la aplicación del principio general de la carga de la prueba en materia procesal, mediante el cual se indica que quien afirme un hecho debe probarlo.*

*En tal sentido, cuando en un procedimiento un administrado formula una petición, o absuelve el cargo de una denuncia formulada en su contra, debe acompañar las pruebas que sustenten los hechos alegados en su pretensión frente a la Administración. Sin embargo, la aplicación de los principios de verdad material, y de impulso de oficio en el procedimiento administrativo, hacen que sobre la Administración también recaiga un deber específico de realizar las actuaciones necesarias para obtener la convicción suficiente que le permite emitir un pronunciamiento. En tal virtud, en los procedimientos administrativos lineales, la autoridad administrativa no sólo debe ajustarse a las pruebas ofrecidas y actuadas por las partes, esto es, al principio de la carga de la prueba en sede procesal civil donde el Juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), sino que debe también atender a los principios de impulso de oficio, y de búsqueda de la verdad material. Es así, que la doctrina entiende que corresponde a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión.”<sup>33</sup>*

<sup>33</sup> Martin Tirado, Richard. “El Procedimiento Administrativo Trilateral y su Aplicación en la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: Derecho & Sociedad. Nº 17. Tomado de: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24026/el-procedimiento-administrativo-trilateral-y-su-aplicacion-en-laley-del-procedimiento-administrativo-general>

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.





### Sobre los principios de proporcionalidad y razonabilidad

41. Con relación a la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción se puede decir que, estos principios se encuentran reconocidos en el artículo 200º de la Constitución Política del Perú<sup>34</sup> y que el Tribunal Constitucional señala sobre estos lo siguiente: *“(…) el **principio de razonabilidad** parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgado expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del **principio de proporcionalidad** con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (...)”<sup>35</sup>.*
42. De este modo, los principios de razonabilidad y proporcionalidad son un límite a la potestad sancionadora del empleador y constituyen una garantía para los administrados de que la medida disciplinaria que les sea impuesta guarde correspondencia con los hechos. Tal situación implica que la Entidad, luego de comprobar objetivamente la comisión de la falta imputada elija la sanción a imponerse a través de un proceso de valoración de los elementos que le conducen a actuar con equidad, de modo que la sanción sea la menos gravosa para el impugnante y que a la vez no le resulte más ventajosa para la comisión de infracciones. Estos elementos a tener en cuenta son la gravedad de la falta imputada, la gravedad del daño causado, las circunstancias y la forma en que se cometen los hechos, la participación de uno o más infractores, los antecedentes del trabajador, el cargo desempeñado, el perjuicio económico causado, entre otros.
43. Bajo estas premisas, observamos que en el régimen disciplinario de la Ley N° 29944, el artículo 78º de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013-ED precisa las condiciones que deben evaluarse para determinar la sanción a imponer, siendo las siguientes:
- Circunstancias en que se comente.
  - Forma en que se cometen.
  - Concurrencia de varias faltas o infracciones.
  - Participación de uno o más servidores.
  - Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.

<sup>34</sup> **Constitución Política del Perú de 1993**

“Artículo 200º.- Son garantías constitucionales:

(...)

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo”.

<sup>35</sup> Fundamento 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 02192-2004-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.





- f) Perjuicio económico causado.
- g) Beneficio ilegalmente obtenido.
- h) Existencia o no de intencionalidad en la conducta del autor.
- i) Situación jerárquica del autor o autores.

44. La razón de establecer parámetros claros para la determinación de una sanción, como los indicados en el referido artículo 78º se vincula con el reconocimiento del principio de interdicción de arbitrariedad, el cual constituye una máxima de derecho dentro de un Estado Constitucional que, en una de sus diversas aristas, impide a los poderes públicos cometer actos carentes de razonabilidad, que afecten el derecho de los particulares. Así también lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando precisó que *“Al reconocerse en los artículos 3º y 43º de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo”*<sup>36</sup>.

#### Pronunciamiento sobre el caso materia de apelación

45. En el presente caso, de la lectura de la Resolución Directoral N° 01755-2024-UGEL-Churcampa se aprecia que, la Dirección de la Entidad imputó a la impugnante como conducta infractora haber realizado comentarios indebidos y/o incurrir en violencia psicológica en agravio de la estudiante de iniciales C.G.Y.T. El hecho imputado habría ocurrido en la Institución Educativa el 25 de junio de 2024, entre las 8:30 a.m. y 9:00 a.m., consiste en que le dijo a la alumna delante de los estudiantes *“..., estás oliendo a pichi vaya a cambiarte...”*, motivo por el cual la alumna se fue llorando del salón porque sus compañeros escucharon lo que le dijo la profesora.
46. Luego de evaluar los descargos que presentó la impugnante, la Dirección de la Entidad, a través de la Resolución Directoral N° 01954-2024-UGEL-Churcampa, determinó que se acreditó el hecho que le imputó en la resolución de instauración y concluyó que este constituye una falta administrativa tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley N° 29944, la cual se configura por el incumplimiento de los deberes previstos en los literales b) y c) del artículo 40º de la

<sup>36</sup> Fundamento 12º de la sentencia emitida en el Expediente N° 03167-2010-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. 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.





citada Ley. En consecuencia, resolvió imponerle la sanción de cese temporal por cuarenta y cinco (45) días sin goce de remuneración.

47. En este contexto, teniendo en cuenta lo expresado en el recurso de apelación este órgano Colegiado advierte que la Resolución Directoral N° 01755-2024-UGEL-Churcampa no contiene una motivación suficiente y coherente respecto del hecho que se le imputó a la impugnante al instaurar el PAD. Al respecto, cabe precisar, que si bien se observa que la Entidad describió las palabras utilizadas por la docente, así como el lugar y el momento en que ocurrió este hecho, no resulta claro si las palabras que manifestó *“estás oliendo a pichi vaya a cambiarte”*, constituyen una falta de carácter disciplinario de carácter grave que configuren un faltamiento a sus deberes de docente, en otras palabras, si la expresión que utilizó configura el incumplimiento del deber de orientar al educando y del deber de respetar los derechos de la estudiante.
48. Teniendo en cuenta lo expuesto en el párrafo que antecede es necesario señalar que, corresponde a la Entidad el deber de motivar adecuadamente la imputación de la falta administrativa, lo que no solo se cumple con indicar cuál es el hecho imputado, sino que también es necesario, exponer adicionalmente, de forma necesaria, cómo es que este hecho configura una falta de carácter disciplinaria a través de la motivación de la técnica la **subsunción** que realizó.
49. Así, en el caso en concreto la Entidad debió exponer las razones fácticas y jurídicas que permitan apreciar que lo expresado por la docente *“estás oliendo a pichi vaya a cambiarte”* constituye un incumplimiento de los deberes previstos en los literales b) y c) del artículo 40° de la citada Ley. En este sentido, al no haber cumplido con motivar en forma clara, concreta y específica, cómo es que realizó la subsunción de la falta imputada resulta evidente la vulneración al principio de tipicidad y el requisito de motivación.
50. Por otra parte, con relación a la carga de la prueba, de la lectura de la Resolución Directoral N° 01954-2024-UGEL-Churcampa se advierte que la Dirección de la Entidad no identificó cuales son las pruebas concretas que acreditan los hechos que se le imputaron a la impugnante en la resolución de instauración. Sobre el particular corresponde precisar que no es suficiente, para considerar que un hecho se encuentra probado, que la Entidad recurra a motivaciones genéricas.
51. En la línea de lo expuesto en el párrafo que precede es necesario precisar que, en la resolución de sanción la Entidad señala respecto a las pruebas que acreditan los hechos, entre otros, los siguientes argumentos de la valoración probatoria que realizó:

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

- *“Que, de lo señalado se advierte, que la procesada, al agredir verbalmente tal como se advierte en las fichas de entrevistas, que obran en el expediente administrativo, no ha respetado a la estudiante, ...”;*
- *“Que, en este contexto, y luego de haber analizado los documentos que obran en el expediente, llegan a la conclusión que, la profesora (...) aproximadamente a las 8:30 horas de la mañana, en el salón de clases, al referirse a la estudiante C.G.Y.T. habría manifestado: C..., estas oliendo a picho vaya a cambiarte, delante de algunos estudiantes...”.*

52. Teniendo en cuenta lo expuesto esta Sala considera que la Entidad no ha expuesto en forma clara, concreta, precisa y detalladas cuáles son cada una de las pruebas que acreditan los hechos que configuran la falta disciplinaria imputada a la impugnante. A ello se suma que tampoco ha motivado de forma expresa cómo es que ha desarrollado el análisis y la valoración probatoria respecto de las pruebas que acreditan en forma suficientemente razonable que la impugnante cometió el hecho imputado.
53. En este contexto, la Entidad debió acreditar que el hecho denunciado se realizó en los términos expuestos en la denuncia en contra de la impugnante y en consecuencia que las palabras que utilizó causaron una falta de respeto a los derechos de la alumna de iniciales C.G.Y.T.
54. En este sentido, la Entidad debió considerar que para la acreditación de los hechos puso actuar como medios de prueba las declaraciones de la agraviada, las declaraciones de sus padres, las testimoniales de los alumnos y docentes que estuvieron presentes en el momento de la comisión del hecho, y principalmente el informe psicológico de la alumna de iniciales C.G.Y.T. No obstante, en la Resolución Directoral Nº 01954-2024-UGEL-Churcampa no se aprecia la motivación adecuada y suficiente respecto de estas pruebas.
55. Por otro lado, con relación a la sanción de cuarenta y cinco (45) días sin goce de remuneración y la gravedad de esta falta esta Sala advierte que, la Entidad no ha motivado adecuadamente cada una las condiciones previstas en el artículo 78º del Reglamento de la Ley Nº 29944 para acreditar la gravedad del hecho y en ese sentido, la justificación y necesidad de imponerle la sanción que se le impuso.
56. En el contexto esta Sala concluye que la Entidad no ha motivado de forma suficiente los motivos para imponer la sanción de cese temporal por cuarenta y cinco (45) días sin goce de remuneración, más aún que entre sus argumentos manifiesta en forma remisiva que las circunstancias “ya fueron expresadas con anterioridad”.

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

57. Por lo expuesto, este Órgano Colegiado concluye que se ha vulnerado el principio de tipicidad, el derecho de defensa, el derecho a la motivación y el debido procedimiento administrativo, así como, el principio razonabilidad y proporcionalidad, motivo por el cual deben declararse nulas la Resolución Directoral N° 01755-2024-UGEL-Churcampa, así como la Resolución Directoral N° 01954-2024-UGEL-Churcampa, con la finalidad que la Entidad subsane los vicios advertidos.
58. Sin perjuicio de lo manifestado, **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, porque la Entidad todavía no ha dilucidado en forma correcta si le asiste o no responsabilidad a la impugnante respecto de los hechos que le imputó.** En otras palabras, el caso no se ha archivado, ni se ha absuelto a la impugnante, puesto que su responsabilidad será determinada en el proceso administrativo disciplinario que la Entidad debe tramitar, con pleno respeto al debido procedimiento administrativo, siguiéndose los criterios señalados en los párrafos precedentes a fin de evitar posteriores nulidades que, eventualmente, generen impunidad y responsabilidad en los funcionarios que transgreden el ordenamiento jurídico.
59. Del mismo modo, **corresponde señalar que es deber de las autoridades del proceso administrativo disciplinario cumplir con los plazos legales establecidos a fin de evitar incurrir en dilaciones que pudieran contravenir las garantías procedimentales y que pudieran dar lugar a la prescripción del procedimiento administrativo disciplinario;** situación que podría configurar la existencia de responsabilidad administrativa de los servidores que permitan la prescripción del procedimiento.
60. Finalmente, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración de los principios de tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad y proporcionalidad, del requisito de motivación y del derecho de defensa, deviene en innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por la impugnante en el recurso de apelación que sometió a conocimiento del Tribunal.

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

#### RESUELVE:

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 recuperación y consolidación de la economía peruana"

**PRIMERO.** - Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 01755-2024-UGEL-Churcampa, del 23 de septiembre de 2024, y de la Resolución Directoral N° 01954-2024-UGEL-Churcampa, del 8 de noviembre de 2024, emitidas por la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHURCAMP; por haber vulnerado los principios de tipicidad y del debido procedimiento, de proporcionalidad y razonabilidad, así como, el requisito de motivación y el derecho de defensa.

**SEGUNDO.** - Retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento previo a la imputación de cargos, debiendo la Dirección de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHURCAMP tener en consideración al momento de calificar la conducta de la señora MARILU SANTANA SANTOS, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a la señora MARILU SANTANA SANTOS y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHURCAMP, para su cumplimiento y fines pertinentes.

**CUARTO.** - Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL DE CHURCAMP, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11° del TUO de la Ley N° 27444.

**QUINTO.** - Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.gob.pe/institucion/servir/colecciones/1800-tribunal-del-servicio-civil/sala-2>).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por

**GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO**

Presidente

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

**ROSA MARIA VIRGINIA CARRILLO SALAZAR**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

Firmado por VºBº

**SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ**

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

CP9

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.

