



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

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

RESOLUCIÓN N° 001700-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 14008-2024-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : SUSAN KARINE GUTIERREZ RAMIREZ
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL DE TACNA
RÉGIMEN : LEY N° 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
CESE TEMPORAL POR TREINTA Y UN (31) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIÓN

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 005925-2024, del 2 de octubre de 2024, y de la Resolución Directoral N° 005188-2024, del 20 de agosto de 2024, emitidas por la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local de Tacna, por haber vulnerado los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los principios de tipicidad y del debido procedimiento, así como el requisito de motivación y el derecho de defensa.*

Lima, 9 de mayo de 2025

ANTECEDENTES

1. Con Resolución Directoral N° 004837-2023, del 18 de agosto de 2023¹, la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local Tacna, en adelante la Entidad, instauró proceso administrativo disciplinario (PAD) a la señora SUSAN KARINE GUTIERREZ RAMIREZ, en adelante la impugnante, debido a que en su condición de directora del Centro de Educación Básica Especial (CEBE) "Beata Ana Rosa Gattorno", en adelante CEBE, presuntamente incurrió en los siguientes hecho objeto de la imputación:
 - (i) No informó correctamente a la Entidad las tardanzas e inasistencias correspondiente a los meses de enero hasta mayo de 2023.
 - (ii) No evidenció los permisos por comisión de servicios de los días 16, 22 y 31 de marzo de 2023, a través del registro de gestiones.
 - (iii) No acreditó los permisos por enfermedad de los días 15, 17, 18, 29 y 30 de mayo de 2023, a través de la constancia respectiva.
 - (iv) Se ausentó del CEBE los días 16, 17, 24, 27 y 30 de marzo de 2023, así como el 13 y 15 de mayo de 2023, si tramitar el permiso a través de la papeleta respectiva.
 - (v) Cuando se ausentó del CEBE dejó la encargatura de la dirección los días 21,

¹ Notificada a la impugnante el 23 de agosto de 2023.

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"

22, 24, 28 y 31 de marzo de 2023, el 17 de abril de 2023, y los días 04, 13, 17, 18, 22, 23, 25 y 29 de mayo de 2023, sin el documento formal.

En este sentido, la Entidad le imputó la falta administrativa tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley Nº 29944² - Ley de Reforma Magisterial por incumplir el deber previsto en el litera q) del artículo 40º de la citada Ley³; al respecto indicó que la impugnante inobservó las siguientes normas:

- Numerales 5.2.8., 5.3.1., literal d) del numeral 5.3.2., literal a) del numeral 5.4.2., numerales 6.1.1., 6.2.1. y 6.2.7. de la Norma Técnica aprobada por Resolución de secretaria general Nº 326-2017. MINEDU.
 - Numeral 145.1, literal d) del numeral 145.2 del artículo 145º, el artículo 198º, y el literal a) del artículo 199º del Reglamento de la Ley Nº 29944, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2013-ED.
 - Inciso 4 del artículo 6º, inciso 2 del artículo 7º de la Ley Nº 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública.
2. Con Resolución Directoral Nº 005188-2024, del 20 de agosto de 2024⁴, luego de evaluar los descargos la Dirección de la Entidad determinó cuáles son los hechos que se encontraban acreditados y cuáles no, en este sentido determinó que la impugnante no cometió la totalidad de los hechos que se le imputaron en la resolución de instauración de PAD, expresando lo siguiente:
- (i) Respecto a la primera imputación (i), al presentarse duda razonable sobre los hechos en aplicación del principio de presunción de inocencia determinó no sancionar a la impugnante sobre este extremo de la imputación.
 - (ii) Respecto a la segunda imputación (ii), señaló que no se sancionará a la impugnante por la imputación del día 16 de marzo de 2023; pero, desestimó

² 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: (...)

³ Ley Nº 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".

⁴ Notificada a la impugnante el 22 de agosto de 2024.

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"

los argumentos de la impugnante sobre los días **22 y 31 de marzo de 2023** por lo que sí se impondrá sanción por estos días.

- (iii) Respecto a la tercera imputación (iii), señaló que no se sancionará a la impugnante por la imputación de los días 17, 18, 29 y 30 de mayo de 2023.
- (iv) Respecto a la cuarta imputación (iv), señaló que la impugnante presentó las papeletas de los días 24, 27 y 30 de marzo 2023 desvirtuando parte de los días imputados, del mismo modo señaló que el día 28 de marzo no se le imputó, por lo que dispuso no imponer sanción por estos días. Sin embargo, la impugnante no presentó las pruebas respecto de los días **16 y 17 de marzo de 2023**, así como del **15 de mayo de 2023**.
- (v) Respecto a la quinta imputación (v), señaló que no se sancionará a la impugnante con relación a los días 21, 22, 24, 28 de marzo de 2023, 17 de abril de 2023, y los días 04, 13, 17, 18, 22, 23, 25, 29 de mayo de 2023. Sobre el día **31 de marzo de 2023** indica que no dejó la encargatura mediante documento formal.

En este sentido la Entidad concluyó que la impugnante incurrió en la falta tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley Nº 29944, por incumplir el deber previsto en el literal q) del artículo 40º de la citada Ley, al haber inobservado los numerales 5.2.8, el literal a) del numeral 5.4.2 de la Norma Técnica aprobada por Resolución de Secretaría General Nº 326-2017-MINEDU, el artículo 198º del Reglamento de la Ley Nº 29944, así como, el inciso 4 del artículo 6º, y el inciso 2 del artículo 7º de la Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. En consecuencia, resolvió imponerle la sanción de cese temporal por sesenta (60) días sin goce de remuneración.

3. El 11 de septiembre de 2024, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra Resolución Directoral Nº 005188-2024 en el cual expresó sus argumentos de defensa y adjuntó nueva prueba.
4. Mediante Resolución Directoral Nº 005925-2024, del 2 de octubre de 2024⁵, la Dirección de la Entidad declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por la impugnante y determinó reformar la sanción inicial, modificándola a treinta y un (31) días de cese temporal sin goce de remuneración.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

⁵ Notificada a la impugnante el 2 de octubre de 2024

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"

5. El 29 de octubre de 2024 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 005925-2024, en el petitorio solicitó que se declare la nulidad del acto impugnado, expresando los siguientes argumentos:
 - (i) Se vulneró el principio de presunción de inocencia.
 - (ii) Se vulneró el requisito de motivación.
 - (iii) Se vulneró el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
6. Con Oficio N° 1938-2024-UFSTPAD-UADM-UGEL.T/DRET/GOB.REG.TACNA, la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.
7. Con Oficios N° 037504-2024-SERVIR/TSC y 037505-2024-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

8. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁶, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁷, el Tribunal tiene por

⁶ **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".

⁷ **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"

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.

9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁸, 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.
10. 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 90º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁹, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹⁰; 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”¹¹, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016.

⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

⁹ **Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil**

“Artículo 90º.- 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”.

¹⁰ **Reglamento de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

“Artículo 95º.- 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”.

¹¹El 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"

11. 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 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)

12. 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.
13. 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

14. 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

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"

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

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

15. 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 (...)"*¹².
16. 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 (...)"*¹³.
17. 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 afecten¹⁴.

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

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

¹⁴**Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

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"

18. 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”*¹⁵.
19. 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 TUO de la Ley Nº 27444 concretiza en forma expresa los principios que se deben aplicar en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
20. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley Nº 27444¹⁶ establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros,

“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.

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 (...).”

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

¹⁶**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:

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”

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”*.

21. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad¹⁷, 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.
22. 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”*¹⁸.
23. 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 N° 27444¹⁹.

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”.

¹⁷**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;(…)”.

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

¹⁹**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 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. 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"

24. 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 contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.
25. 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 N° 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.
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 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 aplicable²⁰.
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 complementarse a través de los reglamentos²¹.

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

²¹Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002-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.





28. Por otra parte, Morón Urbina²² 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. 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*)²³. 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.
30. 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”*²⁴.
31. 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,

²² 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.

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

²⁴Fundamento 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.





- salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
- (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
 - (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando 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.
32. 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.
33. 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.
34. Por otro lado, debe precisarse que según lo señalado en el numeral 4) del artículo 3º del TUO de la Ley Nº 27444²⁵, el acto administrativo debe estar debidamente

²⁵Texto 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

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 norma²⁶ 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.

35. En esta línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la Administración, el Tribunal Constitucional²⁷ 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

finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

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”.

²⁶**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 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”

²⁷Sentencia 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"

juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

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".

36. 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.
37. 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 (...)*"²⁸; 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*"²⁹.
38. 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*

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

²⁹Fundamento 14° de la sentencia emitida en el expediente N° 8605-2005-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"

qual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra" (Exp. N° 0649-2002-AA/TC FJ 4)"³⁰.

39. 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"*³¹.

Sobre el principio de presunción de inocencia

40. 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 ³² 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".

41. De lo expuesto se concluye que toda persona tiene derecho a la presunción de 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.

³⁰Fundamento 4º de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

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

³² 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"

42. Ahora bien, con relación a las 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 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 Martín 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

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.





procedimiento administrativo, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión.”³³

Sobre los principios de proporcionalidad y razonabilidad

43. 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 Perú³⁴ 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 (...)”³⁵.
44. 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 la 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.
45. Bajo estas premisas, observamos que en el régimen disciplinario de la Ley Nº 29944, el artículo 78º de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2013-ED precisa las condiciones que deben evaluarse para determinar la sanción a imponer, siendo las siguientes:

³³ 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>

³⁴ **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”.

³⁵ Fundamento 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente Nº 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. 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"

- a) Circunstancias en que se comente.
- b) Forma en que se cometen.
- c) Concurrencia de varias faltas o infracciones.
- d) Participación de uno o más servidores.
- e) Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.
- 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.

46. 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"*³⁶.

Pronunciamiento sobre el caso materia de apelación

47. En el presente caso, de la lectura del Resolución Directoral Nº 004837-2023 se aprecia que la Entidad imputó varias conductas a la impugnante, entre estas:

- (i) No informó correctamente a la Entidad las tardanzas e inasistencias correspondiente a los meses de enero hasta mayo de 2023.
- (ii) No evidenció los permisos por comisión de servicios de los días 16, 22 y 31 de marzo de 2023, a través del registro de gestiones.
- (iii) No acreditó los permisos por enfermedad de los días 15, 17, 18, 29 y 30 de mayo de 2023, a través de la constancia respectiva.
- (iv) Se ausentó del CEBE los días 16, 17, 24, 27 y 30 de marzo de 2023, así como el

³⁶ Fundamento 12º de la sentencia emitida en el Expediente Nº 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.





13 y 15 de mayo de 2023, si tramitar el permiso a través de la papeleta respectiva.

- (v) Cuando se ausentó del CEBE dejó la encargatura de la dirección los días 21, 22, 24, 28 y 31 de marzo de 2023, el 17 de abril de 2023, y los días 04, 13, 17, 18, 22, 23, 25 y 29 de mayo de 2023, sin el documento formal.

En este sentido, le imputó la falta administrativa tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley Nº 29944 - Ley de Reforma Magisterial por incumplir el deber previsto en el literal q) del artículo 40º de la citada Ley.

48. Con Resolución Directoral Nº 005188-2024 determinó que la impugnante no cometió la totalidad de los hechos imputados en la resolución de instauración de PAD, concluyendo que se le impone sanción disciplinaria por los hechos imputados que corresponden a los días **16, 17, 22 y 31 de marzo de 2023**, así como del **15 de mayo de 2023**, razón por la cual resolvió imponerle la sanción de cese temporal por sesenta (60) días sin goce de remuneración.
49. En este sentido la Entidad concluyó que la impugnante incurrió en la falta tipificada en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley Nº 29944 por incumplir el deber previsto en el literal q) del artículo 40º de la citada Ley, al haber inobservado los numerales 5.2.8, el literal a) del numeral 5.4.2 de la Norma Técnica aprobada por Resolución de Secretaría General Nº 326-2017-MINEDU, el artículo 198º del Reglamento de la Ley Nº 29944, así como, el inciso 4 del artículo 6º, y el inciso 2 del artículo 7º de la Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
50. Al respecto teniendo en cuenta que la imputación fáctica en su contra habría sido no evidenciar los permisos por comisión de servicios de los días 16, 22 y 31 de marzo de 2023 y ausentarse del CEBE el 17 de marzo y 15 de mayo de 2023, esta Sala considera que la motivación de los hechos respecto a estas faltas es insuficiente y carece de claridad y precisión, esto en razón de que la Entidad no expone como es que estos hechos fueron cometidos por la impugnante y cuáles son los medios probatorios que los acreditan.
51. Del mismo modo, no se aprecia la fundamentación jurídica que determine en forma lógica y jurídicamente coherente que los hechos por los que fue sancionada constituyen faltas administrativas, puesto que no se ha evidenciado el respectivo análisis de subsunción de que los hechos advertidos encajan en las normas imputadas como faltas disciplinarias.





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

52. En esta línea, en la resolución de instauración del proceso disciplinario la Entidad le imputó a la impugnante por estos hechos, la presunta comisión de la falta prevista en el primer párrafo del artículo 48º de la Ley N° 29944, esto es:

"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".

53. Del análisis de la imputación jurídica que la Entidad realizó en contra de la impugnante se aprecia que en el caso de la imputación del primer párrafo del artículo 48º de la Ley N° 29944 se le imputó el incumplimiento del deber previsto en el literal q) del artículo 40º de la Ley N° 29944, que se refiere a "otros" deberes que se desprendan de las leyes específicas del sector educación. Es decir, se le imputó una norma que no contiene una falta disciplinaria específica, sino una norma que se remite o vincula con otras normas. De modo tal que la Entidad debió concretizar a través de la motivación como es que el incumplimiento de los deberes que señala constituyen falta administrativa.

54. Al respecto, teniendo en cuenta las circunstancias descritas, debe precisarse que esta Sala verifica que la Entidad no aplicó correctamente el principio de tipicidad a través del proceso de subsunción, con la finalidad de establecer la existencia de una relación lógica y coherente entre el hecho concreto (o los hechos) imputado(s) y la norma objeto de imputación, en cada una de las faltas imputadas.

55. Cabe mencionar, que la subsunción consiste en la actividad de razonamiento que permite establecer si los hechos específicos de un caso en concreto encajan dentro de las características previstas como presupuesto fáctico de una norma jurídica. Bajo este contexto, la autoridad competente de la Entidad debe tener en cuenta, además, que la validez y eficacia jurídica de la subsunción debe ser exteriorizada en forma expresa a través de una motivación clara, suficiente y coherente, esta garantía permitirá al imputado, principalmente, conocer las causas de la imputación y sus posibles consecuencias y adicionalmente, posibilitará a los órganos revisores y terceros legitimados conocer los fundamentos del proceso disciplinario.

56. Por lo tanto, se concluye que la Entidad no cumplió con exponer de manera clara, suficiente y coherente los fundamentos fácticos y jurídicos que se le atribuyen a la impugnante. En este sentido, debe precisarse que la Entidad no ha realizado una imputación clara y concreta puesto que esta se efectuó en forma general y amplia, sin exponer los fundamentos específicos que justifican el incumplimiento de un deber.

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.





57. En el caso de la imputación del incumplimiento del deber previsto en el literal q) del artículo 40º de la Ley Nº 29944, esta Sala advierte que la Entidad no ha señalado de forma debidamente motivada, cuáles son las normas de remisión consistentes en las “otros” deberes que incumplió. Por consiguiente, se concluye que la imputación de la falta disciplinaria carece de la debida motivación y vulnera el principio de tipicidad. En la línea de los argumentos expuestos esta Sala concluye que la Resolución Directoral Nº 005188-2024, del 20 de agosto de 2024, vulnera el principio de tipicidad y el deber de motivación.
58. Por lo expuesto, se observa que la Entidad incurrió en inobservancia del principio de tipicidad y de las garantías del debido procedimiento con las que se encuentra premunido todo administrado, por consiguiente, la sanción se encuentra afectada por la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º del TUO de la Ley Nº 27444³⁷.
59. Por otra parte, con relación a la determinación de la responsabilidad disciplinaria de la impugnante la Entidad debe tener en cuenta que por el principio de presunción de inocencia a ésta le corresponde la carga de la prueba, en razón de ello es responsabilidad de la Entidad realizar las actuaciones necesarias conducente a la obtención de los medios probatorios idóneos y suficientes que acreditan de forma razonable que los hechos imputados fueron cometidos por la impugnante.
60. Por otro lado, con relación a la sanción de cese temporal por cuatro (04) meses sin goce de remuneraciones y la gravedad de esta falta esta Sala considera que la Entidad debió evaluar de manera concurrente y debidamente motivada las siguientes condiciones previstas en el artículo 78º del Reglamento de la Ley Nº 29944:
- a) Circunstancias en que se cometen.
 - b) Forma en que se cometen.
 - c) Concurrencia de varias faltas o infracciones.
 - d) Participación de uno o más servidores.
 - e) Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.
 - f) Perjuicio económico causado.
 - g) Beneficio ilegalmente obtenido.
 - h) Existencia o no de intencionalidad en la conducta del autor.

³⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS**

“Artículo 10º.- Causales de nulidad

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

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

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Tribunal del Servicio Civil, aplicando lo dispuesto por el Art. 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.





i) Situación jerárquica del autor o autores.

61. En la línea de lo expuesto, esta Sala observa que la Entidad no ha motivado de manera adecuada y en forma suficiente, cuáles son las razones que justifican la determinación la imposición de la sanción de cese por treinta y un (31) días sin goce de remuneración a la impugnante, puesto que no resulta suficiente únicamente indicar que se toma en cuenta el artículo 78º del Reglamento, sin que se cumpla con exponer el análisis que se ha realizado al respecto.
62. Por lo expuesto, este Órgano Colegiado concluye que se ha vulnerado el principio razonabilidad y proporcionalidad, el principio de tipicidad, el derecho de defensa, el derecho a la motivación y el debido procedimiento administrativo, motivo por el cual deben declarar nula la Resolución Directoral N° 005188-2024, del 20 de agosto de 2024, con la finalidad que la Entidad subsane los vicios advertidos.
63. 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.
64. 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.
65. Finalmente, esta Sala estima que, habiéndose constatado la vulneración del requisito de motivación y del derecho de defensa, así como la afectación de los principios de tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad y proporcionalidad, deviene en innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por la impugnante en el recurso de apelación que sometió a conocimiento del Tribunal.

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"

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

RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 005925-2024, del 2 de octubre de 2024, y de la Resolución Directoral Nº 005188-2024, del 20 de agosto de 2024, emitidas por la Dirección de la UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL DE TACNA, por haber vulnerado los principios de proporcionalidad y razonabilidad, los principios de tipicidad y del debido procedimiento, así como el requisito de motivación y el derecho de defensa.

SEGUNDO. - Retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento previo a la imposición de la sanción, debiendo la Dirección de la UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL DE TACNA tener en consideración al momento de determinar la responsabilidad disciplinaria de la señora SUSAN KARINE GUTIERREZ RAMIREZ, así como al momento de resolver, los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a la señora SUSAN KARINE GUTIERREZ RAMIREZ y a la UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL DE TACNA, para su cumplimiento y fines pertinentes.

CUARTO. - Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL DE TACNA, debiendo la Entidad considerar lo señalado en el artículo 11º del TUO de la Ley Nº 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

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

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

Firmado por VºBº

SANDRO ALBERTO NUÑEZ PAZ

Vocal

Tribunal de Servicio Civil

CP9

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

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.

