



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

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

RESOLUCIÓN Nº 002308-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 00403-2025-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : JUDITH PILAR PARDAVE ASTETE
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA
RÉGIMEN : LEY Nº 29944
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
 CESE TEMPORAL POR SEIS (6) MESES SIN GOCE DE REMUNERACIONES

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral Nº 3814, del 8 de noviembre de 2024, emitida por la Dirección del Programa Sectorial III de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA; al haberse vulnerado el principio de legalidad, deber de motivación, el derecho de defensa y por ende el debido procedimiento administrativo.*

Lima, 13 de junio de 2025

ANTECEDENTES

- Mediante Resolución Directoral Nº 3640, del 2 de octubre de 2024, la Dirección del Programa Sectorial III de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA, en adelante la Entidad, dispuso el inicio del procedimiento administrativo disciplinario contra la señora JUDITH PILAR PARDAVE ASTETE, en adelante la impugnante, en su condición de docente de la Institución Educativa Nº 34631 "Santa Rosa de Lagarto", por no haber acudido a trabajar los siguientes días:

DÍAS	MES
22, 23, 24, 25, 26 y 27	Marzo
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 30	Abril
2, 6, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 31	Mayo
6, 7, 8, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25	Junio

En ese sentido, la entidad le imputó la comisión de la falta tipificada en el literal e) del artículo 48º de la Ley Nº 29944, Ley de reforma Magisterial, atribuyéndole la transgresión del literal e) y q) del artículo 40 de la Ley Nº 29944, Ley de reforma Magisterial¹.

1 Ley Nº 29944 – Ley de Reforma Magisterial

Artículo 40. Deberes Los profesores deben:

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.





2. Con fecha 18 de octubre de 2024, la impugnante presentó sus descargos respecto de los hechos imputados en su contra.
3. A través de la Resolución Directoral N° 3814, del 8 de noviembre de 2024², la Dirección de la Entidad, impuso al impugnante la medida disciplinaria de cese temporal por seis (6) meses sin goce de remuneraciones, al haberse acreditado las imputaciones efectuadas con Resolución Directoral N° 3640.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. Al no encontrarse conforme con la sanción impuesta, con escrito presentado el 2 de diciembre de 2024, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3814, del 8 de noviembre de 2024, solicitando se declare fundado su recurso de apelación y se disponga la nulidad de la citada resolución en todos sus extremos, señalando principalmente los siguientes fundamentos:
 - (i) Se ha vulnerado el deber de motivación durante el procedimiento administrativo disciplinario.
 - (ii) Se ha vulnerado el derecho de defensa de la impugnante.
 - (iii) Se ha vulnerado el principio de tipicidad y legalidad.
5. Con Oficio N° 1637-2024-GRP-GGR-GRDS-DRECCTD/UGELO, del 4 de diciembre de 2024, la Dirección del Programa Sectorial III de la Entidad remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.
6. Mediante Oficios N° 001472-2025-SERVIR/TSC y N° 001473-2025-SERVIR/TSC, se comunicó a la Entidad y al impugnante que el recurso de apelación fue admitido por el Tribunal del Servicio Civil.

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

(...)

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

"Artículo 48º.- Cese temporal

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

(...)

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

² Notificada el 12 de noviembre de 2024.





ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023³, modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013⁴, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias: acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo; siendo la última instancia administrativa.
8. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁵, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas descritas en el numeral anterior.
9. Posteriormente, en el caso de las entidades del ámbito regional y local, el Tribunal asumió, inicialmente, competencia para conocer los recursos de apelación que correspondían sólo a la materia de régimen disciplinario, en virtud a lo establecido

³ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos**
“Artículo 17º.- 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”.

⁴ **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”.

⁵ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

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





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

en el artículo 90º de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil⁶, y el artículo 95º de su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM⁷; 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”⁸, en atención al acuerdo del Consejo Directivo del 16 de junio de 2016.

10. Sin embargo, es preciso indicar que a través del Comunicado de SERVIR publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de junio de 2019, en atención a un nuevo acuerdo de su Consejo Directivo⁹, se hizo de público conocimiento la ampliación de

⁶ **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”.

⁷ **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”.

⁸ El 1 de julio de 2016.

⁹ **Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, modificado por el Decreto Legislativo N° 1450**

“Artículo 16.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

- Expedir normas a través de Resoluciones y Directivas de carácter general y/o de alcance nacional;
- Aprobar las normas de desarrollo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos;
- Aprobar la política general de SERVIR;
- Aprobar el Presupuesto Institucional, los Estados Financieros, el Balance General, el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional;
- Aprobar la organización interna de SERVIR, el funcionamiento del Consejo Directivo y el desarrollo de las funciones de las gerencias y de órganos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites que señala la ley y el Reglamento de Organización y Funciones;

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"

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)

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

- f) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;
- g) Designar y remover, a propuesta del Presidente Ejecutivo de SERVIR, al Gerente General de SERVIR, en los términos que apruebe el Consejo, y aprobar las incorporaciones por concurso público y desvinculaciones de los demás Gerentes, Directores y Jefes;
- h) Aprobar la designación, previo concurso público, aceptar la renuncia y aprobar la remoción de los vocales del Tribunal del Servicio Civil;
- i) Aprobar la creación de Salas del Tribunal del Servicio Civil;
- j) Proponer el Texto Único de Procedimientos Administrativos;
- k) Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución;
- l) Disponer la intervención de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas; y,
- m) Las demás que se señalen en el Reglamento y otras normas de desarrollo del Sistema”.

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.





Del régimen disciplinario aplicable

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

Sobre la carga de la prueba en los procedimientos administrativos disciplinarios

14. El artículo 173° del TUO de la Ley N° 27444 establece, en primer lugar, que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio previsto en la mencionada disposición legal; asimismo, corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.
15. Por su parte, en el procedimiento administrativo se encuentra guiado, entre otros elementos, por la oficialidad de la carga de la prueba, la misma que guarda relación con el principio de verdad material, que exige a la autoridad a agotar los medios existentes para llegar a establecer la realidad de los hechos materia de un procedimiento administrativo disciplinario.
16. Del mismo modo, debe tenerse presente que los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, reconocen los principios de impulso de oficio y verdad material, respectivamente; según los cuales, la autoridad administrativa tiene la obligación de ejecutar todos los actos convenientes para verificar los hechos que motivan su decisión, siendo imperativo que realicen todas las medidas probatorias que permitan obtener una conclusión acorde a la realidad.
17. Sobre ello, debemos recordar que el literal e) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política Vigente¹⁰, reconoce al principio de presunción de inocencia

¹⁰ **Constitución Política del Perú**

“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)

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"

como un medio para garantizar la libertad y la seguridad de la persona, y que prescribe el derecho a ser considerado inocente hasta que se determine judicialmente su culpabilidad. Si bien este principio nace como una prescripción que vincula a los hechos atribuibles en el marco de los procesos judiciales, resulta necesario recordar que el Tribunal Constitucional ha precisado que: *"(...) el derecho fundamental a la presunción de inocencia [...], se proyecta también, a los procedimientos donde se aplica la potestad disciplinaria sancionatoria. Este derecho garantiza en el ámbito de un proceso la ausencia de toda sanción si no se ha probado fehacientemente la comisión de la infracción imputada. La potestad disciplinaria que detenta la entidad demandada no se puede aplicar sobre una presunción de culpabilidad, sino por el contrario, cuando se ha demostrado con pruebas idóneas la responsabilidad del imputado en la infracción atribuida"*¹¹.

18. En esa línea, cabe resaltar lo que el Tribunal Constitucional ha señalado con relación al principio de presunción de inocencia 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"*¹².

19. Evidentemente, los principios de impulso de oficio y verdad material constituyen medios de satisfacción del principio de presunción de inocencia, pues solo en la medida en que la Entidad haya comprobado objetivamente que el servidor cometió la falta que le fue atribuida, se le podrá considerar culpable y corresponderá la sanción del caso. Por ello, es obligación de la Entidad agotar todos los medios posibles para determinar su culpabilidad en resguardo de la función pública, estando proscrito imponer sanciones sobre parámetros subjetivos o supuestos no probados.

e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad".

¹¹ Fundamento 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente Nº 05104-2008PA/TC.

¹² Fundamento 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente Nº 1172-2003HC/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"

20. Esta forma en la que debe operar la administración pública guarda vinculación con el 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 objetividad y 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"*¹³.
21. Agrega el referido Tribunal que: *"(...) 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. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.*
- 25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones"*¹⁴.
22. Es por ello que, en el marco de los procedimientos administrativos disciplinarios, la administración pública debe velar porque se respeten los diversos derechos de los servidores sujetos a investigación, tal y como es el principio de presunción de inocencia, lo que obliga a que todo hecho atribuido como falta deba ser comprobado objetivamente en el procedimiento, de lo contrario se constituiría una afectación al principio de interdicción de arbitrariedad.

¹³ Fundamento 12 de la sentencia emitida en el Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 03167-2010-PA/TC

¹⁴ Fundamentos 24 y 25 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0090-2004-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"

23. Por lo tanto, en un procedimiento administrativo disciplinario, en virtud a los principios de impulso de oficio y de verdad material, la carga de la prueba le corresponde a la Administración Pública, con la finalidad de demostrar la veracidad de las imputaciones realizadas a un administrado y la responsabilidad administrativa derivada del hecho infractor, lo cual se logre demostrar, además de los medios probatorios recabados en el procedimiento administrativo, con la adecuada motivación que realice la Entidad con la finalidad de acreditar los hechos.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, el principio de legalidad y tipicidad, y la motivación de los actos administrativos

24. El numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios "(...) no solo 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 (...)”¹⁵.
25. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que "(...)el derecho reconocido en la referida disposición "(...) no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, "judicial", sino que se extiende también a sede "administrativa" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (...)”¹⁶.
26. 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 lo sucesivo 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

¹⁵ Fundamento 2 de la Sentencia emitida en el expediente Nº 02678-2004-AA.

¹⁶ Fundamento 3º de la sentencia emitida en el Expediente Nº 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. 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.





motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten¹⁷.

27. En el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *“los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”*¹⁸.
28. Al respecto, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando estos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 248º del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.
29. Por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444¹⁹ establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros,

¹⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. 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 (...).”

¹⁸ 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

¹⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: 1.1. Principio de





“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”*.

30. Al respecto, se debe precisar que, a diferencia de lo que sucede con los particulares, a quienes rige el principio de autonomía de la voluntad²⁰, 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 puede hacer lo que la ley expresamente les permita.
31. 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”²¹*.
32. 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 27444²².

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”.

²⁰ **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”

²¹ Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décima Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Febrero 2014. p.64.

²² **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. 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.





33. En tal sentido, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.
34. Por otro lado, debe precisarse que según lo señalado en el numeral 4) del artículo 3º del TUO de la Ley Nº 27444²³, el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
35. En este mismo sentido, el artículo 6º de la referida norma²⁴ señala que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos

²³ **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 habilitarse 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.
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”.

²⁴ **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.

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"

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.

36. En esta línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional²⁵ señala, en términos exactos, 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.

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"

37. 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

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".

²⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 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. 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.





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.

38. Con relación al derecho de defensa el numeral 14 del artículo 139º 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 solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (…)”*²⁶; 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”*²⁷.
39. 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. Nº 0649-2002-AA/TC FJ 4]²⁸.
40. 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”*²⁹.
41. Otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 248º del TUO de la Ley Nº

²⁶ Fundamento 13º de la sentencia emitida en el Expediente Nº 8605-2005-AA/TC

²⁷ Fundamento 14º de la sentencia emitida en el Expediente Nº 8605-2005-AA/TC.

²⁸ Fundamento 4º de la sentencia emitida en el Expediente Nº 2659-2003-AA/TC.

²⁹ Fundamento 14º de la sentencia emitida en el Expediente Nº 02098-2010-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.





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

27444. El primero prescribe que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. El segundo, que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o decreto legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

42. Por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable³⁰.
43. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos³¹.
44. Ahora, Morón Urbina³² 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"*.

³⁰ Fundamento 8º de la Sentencia emitida en el Expediente N° 05487-2013-AA/TC.

³¹ Fundamento 9º de la Sentencia emitida en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC.

³² 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. 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"

45. Así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)³³.

En esa medida, el principio de legalidad no solo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (*Lex certa*), lo que se conoce como el mandato de determinación.

46. Sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que «*El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que este 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*»³⁴.

47. De esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos:

- (i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.
- (ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.
- (iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando 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.

48. 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

³³ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010 PA/TC

³⁴ 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"

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

- 49. Considerando lo expuesto, corresponde señalar que el principio de tipicidad no se satisface únicamente cuando la Entidad cumple con la imputación de una falta administrativa, sino que los hechos imputados deben subsumirse en los supuestos previstos en la norma jurídica, cumpliendo cabalmente con el ejercicio de subsunción, caso contrario, si los hechos no se configuran en la norma jurídica imputada no dará lugar a las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico.

Sobre el análisis del caso concreto

- 50. Conforme se advierte de la Resolución Directoral N° 3640, del 2 de octubre de 2024 la Entidad inició procedimiento administrativo disciplinario a la impugnante la comisión de la falta tipificada en el literal e) del artículo 48º de la Ley N° 29944, Ley de reforma Magisterial, atribuyéndole la transgresión de los literales e) y q) del artículo 40 de la Ley N° 29944, Ley de reforma Magisterial.
- 51. Ahora bien, de la lectura del acto de instauración del procedimiento administrativo disciplinario, se advierte que la Entidad ha imputado a la impugnante no haber acudido a trabajar a su centro de trabajo los siguientes días:

DÍAS	MES
22, 23, 24, 25, 26 y 27	Marzo
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 30	Abril
2, 6, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 31	Mayo
6, 7, 8, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25	Junio

- 52. Ahora bien, sobre la falta imputada, se tiene que el literal e) del artículo 48º de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial: “(...). También se consideran faltas o infracciones graves, pasibles de cese temporal, las siguientes: (...) e) Abandonar el cargo, inasistiendo injustificadamente al centro de trabajo por más de tres (3) días consecutivos o cinco (5) días discontinuos en un período de dos (2) meses.”
- 53. Realizando un análisis de la falta de carácter disciplinario imputada a la impugnante se advierte que las inasistencias pasibles de sanción son aquellas que denoten una conducta por parte del servidor tendiente a incumplir las obligaciones laborales, es decir, que para que la falta en mención se configure, se requiere que el servidor por su propia voluntad determine ausentarse de su centro de labores sin justificación alguna.

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.

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://app.servir.gob.pe/web/validador.xhtml>





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

- 54. Asimismo, de la norma antes mencionada se puede concluir que el supuesto de hecho de la misma establece que un servidor incurrirá en falta de carácter disciplinario si se ausenta injustificadamente por más de tres (3) días consecutivos o por más de cinco (5) días no consecutivos en un período de dos (2) meses; siendo la consecuencia jurídica la sanción de cese temporal, previo proceso administrativo.
- 55. Téngase en cuenta que las inasistencias, para que sean justificadas, deben haberse producido por un caso fortuito o fuerza mayor, que impida de cualquier forma cumplir con su asistencia regular al centro de trabajo, tal y como puede ser un problema de salud.
- 56. Ahora bien, de la revisión de la Resolución Directoral Nº 3814, del 8 de noviembre de 2024, se advierte que en la parte resolutive la Entidad le atribuye responsabilidad administrativa por las faltas injustificadas de los siguientes días:

DÍAS	MES
22, 25, 26 y 27	Marzo
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 30	Abril
2, 6, 20, 21, 22, 23, 27, 28 y 31	Mayo
10, 11, 20, 21, 24 y 25	Junio

- 57. Sin embargo, se advierte que la impugnante ha señalado que los días 20 y 21 de abril de 2024 son sábado y domingo, respectivamente; situación que se ha corroborado, sin embargo, estos días también han sido considerados por la Entidad al momento de imponer la sanción en contra de la impugnante sin motivar de forma adecuada como es que estos días también se habría configurado la falta imputada.
- 58. Del mismo modo, de la revisión del recurso de apelación presentado por la impugnante, se advierte que esta presenta un certificado médico con Nº 0005899 de fecha 25 de marzo de 2024, mediante el cual el médico cirujano con CMP Nº 83622 le otorgó descanso médico del 25 al 27 de marzo de 2024 y un certificado médico con Nº 0005898 de fecha 15 de abril de 2024, mediante el cual el médico cirujano con CMP Nº 83622 le otorgó descanso médico del 15 al 19 de abril de 2024.
- 59. Del mismo modo, la impugnante en su escrito de descargos ha señalado que los días 16, 17 y 18 de abril de 2024 se justifica con el Acto Médico Nº 326786, siendo que el día de la cita fue el día 17. Sin embargo, la Entidad no ha realizado una valoración respecto de este argumento de defensa, así como tampoco ha advertido si la impugnante tuvo licencia o permiso para ausentarse los días 16 y 18 de abril por motivos de la citada cita médica.

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.



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley Nº27269, 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://app.servir.gob.pe/web/validador.xhtml>



60. Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el numeral 6.3 de la Directiva N° 006-GG-ESSALUD-2009 “Normas para el Canje de Certificados Médicos Particulares por Certificados de Incapacidad Temporal para el Trabajo – CITT”, el Certificado Médico es definido como *“(...) el documento que habitualmente expiden los médicos después de una prestación y a solicitud del interesado. Pretende informar a otros de los procedimientos diagnósticos y/o tratamientos (incluyendo el descanso médico), que fueron necesarios para su recuperación (...)”*.
61. Por su parte, el artículo 24º de la Ley N° 26842 – Ley General de Salud establece que la expedición de certificados directamente relacionados con la atención de pacientes como un acto de ejercicio profesional de la medicina, y como tal, sujeto a vigilancia del correspondiente colegio profesional. Asimismo, el artículo 78º del Código de Ética del Colegio Médico del Perú define el certificado médico como el documento destinado a acreditar el acto médico realizado.
62. De lo que se desprende que, a priori, todo certificado médico emitido por profesional competente constituye documento suficiente para acreditar la enfermedad de un trabajador determinado y, por tanto, para sustentar la inasistencia al centro de labores.
63. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, la falta tipificada en el literal j) del artículo 85º de la Ley N° 30057 sanciona como falta las “ausencias injustificadas”; por lo que, en los casos en que los servidores presenten certificados médicos, **cuya veracidad no haya sido rebatida**, deben tratarse como documentos válidos a efectos de justificar las ausencias de los servidores al centro de trabajo.
64. De modo que, la presentación de certificados de descanso médico fuera del plazo previsto en normas internas, si bien puede suponer **el incumplimiento de una norma interna u obligación de trabajo del servidor**, no supone que dicho documento se invalide a efectos de tener por justificada la inasistencia del servidor. Por ende, en el caso bajo análisis, al haber presentado una constancia médica y **la Entidad no haber cuestionado o rebatido su veracidad**, no puede considerarse como ausencias injustificadas las inasistencias de dicho periodo, por lo que la Entidad deberá evaluar los documentos presentados por el impugnante.
65. Al respecto, resulta necesario señalar que la Entidad en caso de considerar que el contenido o el documento presentado por el impugnante no es acorde a la realidad, a través de la fiscalización posterior puede verificar la autenticidad de un certificado médico, conforme lo ha establecido la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio





Civil, a través del Informe Técnico N° 002142-2022-SERVIR-GPGSC³⁵, del 21 de octubre de 2022, quien ha señalado en sus conclusiones lo siguiente:

"III. Conclusiones

- 3.1. *Las Entidades públicas se encuentran facultadas para implementar las acciones de verificación posterior de la autenticidad de los certificados médicos presentados por los servidores. En ese sentido, corresponde a cada Entidad establecer las disposiciones específicas para la realización de dichas acciones, a través de su Oficina de Recursos Humanos, o la que haga sus veces.*
- 3.2. *Para mayor detalle, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1402-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.gob.pe/servir) cuyo contenido ratificamos."*

66. De lo expuesto, puede concluirse que la Entidad no ha cumplido con su obligación de garantizar el debido procedimiento, apartándose así de lo establecido en las disposiciones legales analizadas en los párrafos precedentes y de los límites que impone la Constitución al ejercicio de la potestad sancionadora, así como también la vulneración del deber de motivación.
67. Por lo tanto, a la luz de los hechos expuestos y de conformidad con la documentación que obra en el expediente, esta Sala aprecia que, habiéndose constatado la vulneración de los principios de legalidad, el deber de motivación de los actos administrativos, el derecho de defensa y por ende el debido procedimiento administrativo, deviene en innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos en el recurso de apelación sometido a conocimiento.
68. Tales situaciones, a criterio de esta Sala, constituyen una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, en tal sentido, la Resolución Directoral N° 3814, del 8 de noviembre de 2024, emitida por la Dirección del Programa Sectorial III de la Entidad se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444³⁶, por contravenir los numerales 1 y 2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

³⁵Véase https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2022/IT_2142-2022-SERVIR-GPGSC.pdf

³⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo 10º.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias (...)"

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.





69. Por consiguiente, la Resolución Directoral N° 3814, debe ser declarada nula a fin de que la Entidad cumpla con subsanar las deficiencias advertidas en la presente resolución.
70. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Tribunal debe precisar que la nulidad declarada en la presente resolución no significa un pronunciamiento que genere impunidad en los hechos materia de imputación contra la impugnante, toda vez que, no se ha dilucidado si le asiste o no responsabilidad al impugnante en los hechos imputados. **En otras palabras, no está siendo absuelto. Su responsabilidad será determinada en el procedimiento administrativo disciplinario que tramite la Entidad, pero se deberá respetar el 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.
71. Corresponde, entonces, que se retrotraiga el procedimiento administrativo para que la Entidad **subsane en el más breve plazo los vicios advertidos por este Tribunal; no debiendo olvidar que sus autoridades serán responsables si la potestad sancionadora prescribe** por el incumplimiento de los plazos previstos en la ley.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 3814, del 8 de noviembre de 2024, emitida por la Dirección del Programa Sectorial III de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA; al haberse vulnerado el principio de legalidad, deber de motivación, el derecho de defensa y por ende el debido procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Retrotraer el procedimiento al momento previo de la emisión del acto impugnado, debiendo la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA tener en consideración al momento de resolver los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la señora JUDITH PILAR PARDAVE ASTETE y a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA, para su cumplimiento y fines pertinentes.



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"

CUARTO.- Devolver el expediente a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA OXAPAMPA debiendo la entidad considerar lo señalado en el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (<https://www.servir.gob.pe/tribunal-sc/resoluciones-de-salas/segunda-sala/>).

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

P4

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.

