



2° JUZGADO CIVIL - Sede Central

EXPEDIENTE : 01088-2017-0-2301-JR-CI-01
MATERIA : ACCION DE AMPARO
JUEZ : MERCADO DIAZ, ROSALYNN
ESPECIALISTA : NAVARRO ALIAGA, JAVIER
DEMANDADO : COMISION ESPECIAL INSTRUCTORA INTEGRANTE
SANDRA DIANA MONASTERIO PAZOS
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL JORGE BASADRE
GROHOMAN SR ADILIO PORTELLA VALVERDE,
COMISION ESPECIAL INSTRUCTORA INTEGRANTE JORGE
LUIS LOZANO CERVERA,
COMISION ESPECIAL INSTRUCTORA INTEGRANTE
CELESTINA ESQUIA CAHUANA,
COMISION ESPECIAL INSTRUCTORA INTEGRANTE
ROBERTO ENCARNACION SUPO HALLASI
DEMANDANTE : VERA ROALCABA, RAMON MERCEDES

SENTENCIA NRO. 227-2017-2JEC-RMD

Resolución Nro. 14-2017

Tacna, dos mil dieciséis
Diciembre, diecinueve.-

Puesto a despacho en la fecha, debido a la excesiva carga procesal que soporta el

Juzgado; VISTOS: El proceso constitucional de amparo interpuesto por **RAMON MERCEDES VERA ROALCABA** según demanda de fojas doscientos dos y siguientes, subsanada a fojas doscientos treinta y nueve y siguientes en contra de Portella Valverde en calidad de rector de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann y de los miembros de la Comisión Especial Instructora: Sandra Diana Monasterio Pazos, Jorge Lozano Cervera, Celia Esquia Cahuana y Roberto Encarnación Supo Hallasi.-----

Petitorio de la demanda.- Se ha interpuesto proceso de amparo con el fin de que se declare nulo lo actuado por la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, a través del Rector desde que conformó la Comisión Especial Instructora, así como lo actuado por dicha comisión e inclusive la sanción impuesta al recurrente, reponiéndose las cosas al estado anterior a la violación del sus derechos constitucionales y se proceda a conformar una comisión para el proceso administrativo disciplinario como docente universitario, quien deberá calificar el hecho conforme lo señala la Ley Universitaria 30220, esto es: **1)** Se declare nula la



Resolución N°1316-2016-UN/JBG que conformó la Comisión Especial Instructora, conformada por todos los demandados. **2)** Se declare nulo el Informe N° 001-2017-CEI/UNJB de fecha 24 de marzo del 2017, en el cual se recomienda que se le sancione con un cese temporal de diez meses sin goce de remuneraciones. **3)** Se declare nula la Resolución N° 04-2017-OS-UNJBG-T emitida por el Rector de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna, con la cual se le sanciona administrativamente con cese temporal por diez meses sin goce de remuneraciones. Asimismo, se denuncia la violación de los derechos constitucionales tales como: el derecho al trabajo y el debido proceso administrativo que consagra la Constitución Política del Estado, en particular del derecho a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley; a la comunicación previa y detallada de los hechos que se le imputan, al derecho de defensa y al derecho a ser juzgado por una autoridad competente de acuerdo a su jerarquía de ex autoridad universitaria, bajo criterios objetivos y razonables; también denuncia violación al Principio de Tipicidad y Principio de Culpabilidad.-----

Fundamentos de hecho de la demanda.- El demandante sustenta su demanda en lo siguiente: **1)** Que, el Rector de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann¹, con fecha 19 de octubre del 2016, mediante Resolución N° 1316-2016-Un/JBG conformó la Comisión Especial Instructora conformada por cuatro miembros (dos docentes y dos administrativos), encargada de investigar las recomendaciones del Informe de Auditoría N° 005-2015-2-2014-OCI-UNJBG emitido por el Órgano de Control Institucional de la mencionada universidad, denominado "Auditoría de Cumplimiento a la Universidad-Oficina de Proyectos de Inversión Pública", periodo: enero 2013 al 31 de diciembre del 2014; en el que en ninguna parte se le imputa, ni responsabiliza taxativamente de haber cometido algún delito o falta grave, ya que todas se limitan a observaciones de carácter general y no específica a su cargo de ex Vicerrector de la UNJBG porque en la práctica no eran, ni son sus funciones de lo que se le acusa. Sustentando la conformación de la Comisión Especial Instructora en lo señalado por la Directiva del Procedimiento Sancionador y Régimen Disciplinario para Servidores Administrativos Civiles de la UNJBG, en aplicación de la Ley SERVIR y mediante Resolución N° 001-2017-CEI-UNJBG se autodenomina Comisión Especial Instructora con fecha 31 de enero del 2017, bajo la Presidencia del docente Roberto Encarnación

¹ Para fines prácticos, toda mención que se haga a la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, se efectuará mencionando únicamente sus siglas: "UNJBG".



Supo Hallasi, quien actualmente desempeña el cargo de Director de la Escuela de Post-grado de la UNJBG. **2)** El suscrito con fecha 13 de febrero del 2017 fue notificado para que efectúe los descargos de la citada Comisión en un plazo de 05 días, ocasión en la que el recurrente solicitó que se declare la nulidad del proceso administrativo disciplinario, tanto por la conformación de la mencionada Comisión, además porque no tenía conocimiento de ninguna responsabilidad en las supuestas faltas que OCI señala como observaciones generales y en ninguno de los casos señala o puntualiza taxativamente como acusaciones o delitos, así como por qué se le estaba investigando con una norma que no le corresponde como es la Ley SERVIR del cual las Universidades se encuentran totalmente excluidas por tener un régimen especial, sin embargo, la Comisión Instructora mediante Informe N° 001-2017-CEI-UNJBG de fecha 24-03-2017, recomienda se sancione al recurrente con un cese temporal de diez meses sin goce de remuneraciones. **3)** Haciendo caso omiso a lo planteado, mediante Resolución N° 04-2017-OS-UNJBG-T, el demandado Adilio Portella procede a sancionarlo administrativamente en supuestos cargos que se le imputan de manera incorrecta con una sanción de cese temporal por diez meses sin goce de remuneraciones, vulnerando todo derecho constitucional del derecho al trabajo y debido proceso administrativo. **4)** Finalmente, alega la nulidad de la conformación y actuación de la Comisión Especial Instructora en lo dispuesto en la Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057-Ley SERVIR que señala que, no están comprendidos en la presente ley los servidores sujetos a carreras especiales, siendo que para efectos del régimen del Servicio Civil se reconocen como Carreras Especiales las normadas por la Ley 23733, Ley Universitaria (hoy Ley N° 30220). Por otro lado, en el caso del personal administrativo que labora en las universidades, le es de aplicación el régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil y su reglamento (vigente desde el 14 de setiembre del 2014), toda vez que sus disposiciones son aplicables a los Servidores Civiles de los regímenes laborales 276 (régimen Carrera Administrativa), 728 (régimen privado) y 1057 (régimen Contratación Administrativa de Servicios). En consecuencia, alega el demandante que pese a que los docentes universitarios tienen un régimen especial para el procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, se le ha aplicado de forma ilegal y arbitraria el procedimiento que corresponde a un trabajador administrativo, no docente, violando gravemente el debido proceso.



Asimismo, alega también la violación de los Principios de Tipicidad y Culpabilidad, ya que no indican de manera precisa, cuál es la falta que se ha cometido y en qué norma se encuentra prevista, haciendo sólo una aplicación generalizada de la norma y que tampoco se ha determinado, según el principio de culpabilidad, si se trata de una acción u omisión ya sea dolo o culpa.

-----**Contestación de Adilio Portella**

Valverde: Procede a contestar la demanda en su calidad de rector de la UNJBG, mediante escrito de fojas trescientos nueve y siguientes, alegando que: **1)** De conformidad con lo establecido por el artículo 8 de la Ley Universitaria, el Estado reconoce la autonomía universitaria, la misma que se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, Ley Universitaria. Dicha autonomía se manifiesta en el régimen normativo, en la potestad autodeterminativa para la creación de normas destinadas a regular la institución universitaria. Bajo tal potestad y bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, se estableció el alcance de la Directiva del Procedimiento Sancionador para los docentes que ocuparon cargos administrativos de alta dirección (ejemplo: ex-vice rector administrativo) y que no ejercieron funciones docentes, sino funciones administrativas, se encontrarían bajo los alcances de la directiva para servidores civiles de la UNJBG (en pie de página alude a la Directiva del Procedimiento Sancionador y Reg. Disc. Para servidores civiles de la UNJBG), en razón y naturaleza de la función que desempeñaron y no de su condición docente, pues caso contrario, no podrían ser procesados como docentes, pues las faltas cometidas en su condición de funcionarios públicos, no tiene que ver con los deberes y obligaciones que les impone la docencia. **2)** El Informe de Auditoría N° 005-2015-2-0214-OCI-UNJBG corresponde a un servicio de control posterior programado, cuyo objetivo general fue: determinar si la contratación de los servicios de consultoría para la elaboración de estudios de pre inversión de los Proyectos de Inversión pública; se han realizado de acuerdo a normas vigentes. Encontrándose presunta responsabilidad administrativa en las seis observaciones del informe de OCI, en su condición de ex-vice rector administrativo de la UNJBG, en el periodo comprendido entre el trece de marzo de 2012 al veintiocho de octubre de 2015, en las observaciones 01, 02, 03, 04, 05 y 06 del informe de Auditoría N° 005-2015 (las mismas que se encuentran desarrolladas en la resolución N° 001-2017-CEI-UNJBG-T expedida por la Comisión



Especial Instructora que inició el PAD). Que conforme a los resultados del informe, solo se le pudo imputar al demandado, faltas de carácter administrativas, pues se dieron en el cumplimiento de sus funciones administrativas como vicerrector administrativo y no en funciones docentes, tal como están descritas en la resolución que inició el PAD. **3)** Precisa también que de acuerdo a la nueva Ley Universitaria, los docentes no pueden ejercer funciones administrativas ajenas al régimen académico y de gobierno de la universidad. Asimismo, señala que las faltas y sanciones para docentes enumeradas en la Ley Universitaria (30220) para determinar la competencia del PAD para docentes, el artículo 89 señala: *"Los docentes que trasgredan los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, incurrir en responsabilidad administrativa..."*, por lo que, cabe preguntarse si las funciones que ejerció el demandante como vicerrector fueron funciones en el ejercicio de la función docente y si existen faltas para docentes por incumplimiento de funciones netamente administrativas ejerciendo un cargo administrativo. **4)** Finalmente, argumenta que en su condición de rector de la UNJBG se ha limitado a cumplir con la aplicación de las normas internas (Directiva del Procedimiento Sancionador y Régimen Disciplinario para Servidores Civiles de la UNJBG), esto es, implementar las recomendaciones del Informe de Auditoría del OCI de la universidad y también en actuar como órgano sancionador del PAD, procediendo a sancionar al demandante conforme a la recomendación emitida por el Órgano Instructor, siendo el suscrito el órgano sancionador para procedimientos de funcionarios del nivel del demandante, respetando sus derechos.

-----**Contestación de Roberto**

Encarnación Supo Hallasi, Jorge Luis Lozano Cervera, Celestina Esquíu Cahuana,

Sandra Monasterio Pazos: Proceden a contestar la demanda en su calidad de integrantes de la Comisión Especial Instructora, mediante escrito de fojas cuatrocientos setenta y seis y siguientes, alegando que: **1)** Una vez que se puso en vigencia la Ley Universitaria N° 30220, la Universidad entra en un proceso de adecuación, en el que se procedió a efectuar diversos actos, entre ellos, aprobar sus estatutos, elegir a sus nuevas autoridades, también se elaboraron los reglamentos internos, entre ellos la Directiva del Procedimiento Sancionador y Régimen Disciplinario para servidores civiles de la UNJBG, aprobado mediante resolución de



Consejo Universitario N° 13278-2016-UN/JBG de fecha 13 de setiembre del 2016, la misma que fue establecida bajo la potestad de la autonomía universitaria y bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, estableciéndose el procedimiento disciplinario para aquellos docentes que ocuparon cargos administrativos de alta dirección como por ejemplo para el cargo de exvicerrector administrativo, a quienes sólo se les puede procesar como servidores civiles de la UNJBG, pues las faltas cometidas en su condición de funcionarios públicos no tiene nada que ver con los deberes y obligaciones que les impone la docencia. **2)** Señala que el procedimiento administrativo nace con el Informe de Auditoría del Órgano de Control Institucional de la UNJBG, en el que se encontró presunta responsabilidad administrativa en las seis observaciones del mismo, en el periodo comprendido entre el trece de marzo de dos mil doce al veintiocho de octubre del dos mil quince, observaciones que se encuentran desarrolladas en la resolución número 001-2007-CEI-UNJBG-T expedida por la Comisión Especial Instructora que inició el PAD, y que corresponde a faltas de carácter administrativas como vicerrector y no en funciones docentes. **3)** Indica que en la nueva Ley Universitaria no se permite que docentes ocupen cargos administrativos, ni existe el cargo de vicerrector administrativo, ya que en su artículo 132 establece que la gestión de las universidades públicas se realiza por servidores públicos no docentes de los regímenes laborales vigentes, con lo que pone fin al tema de la competencia del PAD. **4)** Finalmente, señala que con respecto a las faltas y sanciones para docentes, están enumerados en la Ley Universitaria (30220), por lo que, cabe preguntarse si las funciones que incumplió el demandante como vicerrector administrativo fueron funciones en el ejercicio de la función docente y en segundo lugar cabe preguntarse si existen faltas para docentes por incumplimiento de funciones netamente administrativas ejerciendo un cargo administrativo? Concluyendo que las funciones delegadas a la Comisión han sido netamente lícitas, en cumplimiento de lo informado por OCI, Resolución Rectoral y la Ley Servir, no existiendo abuso por su parte, sólo el exclusivo cumplimiento de las normas acotadas.

Actividad Procesal: A fojas doscientos cuarenta y cinco, mediante Resolución Nro. 03-2017 de fecha doce de junio del año dos mil diecisiete, se resolvió admitir a trámite la demanda; a fojas trescientos diecisiete, mediante Resolución Nro. 04 de fecha diez de julio del año dos mil diecisiete, se tiene por contestada la demanda presentada por



Adilio Portella en su calidad de Rector de la UNJBG; asimismo, a fojas quinientos veintiséis, se tiene por contestada la demanda presentada por los miembros de la Comisión Especial Instructora de la UNJBG, quienes formularon la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, la misma que se declaró infundada por Resolución Nro. 10 de fecha dieciocho de setiembre del dos mil diecisiete de fojas quinientos cincuenta y dos y siguientes, por lo que, siendo su estado, se dispone que ingresen los autos despacho para sentenciar.-----

Y CONSIDERANDO: PRIMERO.- Que, los procesos constitucionales tienen por objeto reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional y proceden cuando una autoridad, funcionario o persona amenazan o violan tales derechos constitucionales por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio; considerando que el proceso de amparo constituye una garantía a cuyo procedimiento especialísimo y sumarísimo únicamente se recurre de manera residual, esto es, cuando no existe otro camino procesal para acceder a la pretensión jurídica y siempre que se trate de lograr la reposición de algún derecho constitucional transgredido o amenazado, pues no es un proceso declarativo de derechos, sino restitutivo de estos.

-----**SEGUNDO: (Pretensión del demandante).**- El demandante pretende que se declare nulo lo actuado por la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, a través del Rector desde que conformó la Comisión Especial Instructora, así como lo actuado por dicha comisión e inclusive la sanción impuesta al recurrente, reponiéndose las cosas al estado anterior a la violación de sus derechos constitucionales y se proceda a conformar una comisión para el proceso administrativo disciplinario como docente universitario, quien deberá calificar el hecho conforme lo señala la Ley Universitaria 30220, esto es: **1)** Se declare nula la Resolución N°1316-2016-UN/JBG que conformó la Comisión Especial Instructora, conformada por todos los demandados. **2)** Se declare nulo el Informe N° 001-2017-CEI/UNJB de fecha 24 de marzo del 2017, en el cual se recomienda que se le sancione con un cese temporal de diez meses sin goce de remuneraciones. **3)** Se declare nula la Resolución N° 04-2017-OS-UNJBG-T emitida por el Rector de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna, con la cual se le sanciona administrativamente con cese temporal por diez meses sin goce de remuneraciones.



Por violación de los siguientes derechos constitucionales: el derecho al trabajo y el debido proceso administrativo que consagra la Constitución Política del Estado, en particular del derecho a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley; a la comunicación previa y detallada de los hechos que se le imputan; derecho de defensa y derecho a ser juzgado por una autoridad competente de acuerdo a su jerarquía de ex autoridad universitaria, bajo criterios objetivos y razonables; finalmente denuncia violación de los Principios de Tipicidad y Culpabilidad.

-----**TERCERO: (Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el derecho al debido proceso administrativo).**-

Tal como se aprecia del considerando anterior, el demandante denuncia la violación de una serie de derechos que se encuentran implícitos en el derecho al debido proceso administrativo, tales como el derecho a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley; derecho a la comunicación previa y detallada de los hechos que se le imputan; derecho de defensa y derecho a ser juzgado por una autoridad competente de acuerdo a su jerarquía de ex autoridad universitaria y violación a los Principios de Tipicidad y Culpabilidad. En tal sentido, es necesario citar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en la sentencia recaída en el Expediente N° 03121-2012-PA/TC, mediante la que se ha indicado lo siguiente: “2.3.1. *El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece en el inciso 3) del artículo 139 que: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”. Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo.* 2.3.2. *Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal en la STC 4289-2004-AA/TC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que “(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y 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. ...”;* y que “*El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone,*



*en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)” (subrayado agregado). Posteriormente, en lo que se refiere al contenido constitucional del derecho al debido proceso este Colegiado, ha establecido en la STC 0023-2005-AI/TC, fundamento 43 que: “(...) los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)” y fundamento 48 que : “(...) este contenido presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer” (subrayado agregado). -----**CUARTO: (Doctrina***

jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el procedimiento administrativo).-

Previamente a efectuar el análisis correspondiente, resulta necesario citar la Sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC, en la que el Tribunal Constitucional ha esbozado cómo tramitar un proceso administrativo sancionador, teniendo en cuenta no sólo sus características, sino los derechos de los administrados, lo que es aplicable para cualquier órgano o tribunal que imparta “justicia administrativa,” al respecto ha señalado: “10. El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa requiere de un procedimiento legal establecido, pero también de garantías suficientes para los administrados, sobre todo cuando es la propia administración la que va a actuar como órgano instructor y decisor, lo que constituye un riesgo para su imparcialidad; y si bien no se le puede exigir a los órganos administrativos lo misma imparcialidad e independencia que se le exige al Poder Judicial, su actuación y decisiones deben encontrarse debidamente justificadas, sin olvidar que los actos administrativos son fiscalizables a posteriori. 11. De otro lado, sin



ánimo de proponer una definición, conviene precisar que el objeto del procedimiento administrativo sancionador es investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados. Si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducción y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda.¹² No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa: a. Principio de legalidad (nullum crimen, nullum poena, sine lege), conforme al cual la ley debe preceder a la conducta sancionable, determinando el contenido de la sanción. Corresponde pues a la ley delimitar el ámbito del ilícito sancionable, por expresa prescripción constitucional (artículo 2.24.d.), de modo que no puede ser objeto de regulación reglamentaria, ni mucho menos de precisiones “extranormativas”. b. Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, la conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada. Conforme a este principio, los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en



análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado”, lo que nos lleva a revisar el siguiente principio. c. Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. En el caso del derecho penal, es más sencillo apreciar cómo opera este principio, puesto que además de la tipificación realizada en el Código Penal y de indicarse las sanciones que se pueden imponer a título de culpa o dolo, se establecen los parámetros necesarios para que la sanción no resulte arbitraria o desproporcionada (mínimos y máximos). d. Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas. Corresponde, pues, que el órgano que aplica la sanción pondere la intencionalidad o reiteración del acto así como los perjuicios causados.”

-----**QUINTO:**

(Antecedentes).- 5.1. Se aprecia de los anexos presentados por las partes que con fecha quince de diciembre del año dos mil quince se emitió el Informe de Auditoría N° 005-2015-2-0214 denominado “Auditoría de Cumplimiento a la Universidad Nacional Jorge Basadre – Oficina de Proyectos de Inversión Pública”. Periodo: 02 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014 (de folios 25 a 105), mediante el cual, el Órgano de Control Institucional de la UNJBG recomendó en el rubro V sobre Recomendaciones, literal 2, que se inicien las acciones administrativas para el deslinde de responsabilidades de los exfuncionarios y servidora de la UNJBG comprendidos en las observaciones 1 a 7, teniendo en consideración que su inconducta funcional no se encuentra sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, siendo que dentro de los presuntos responsables se encuentra el demandante don Ramón Vera Roalcaba en su condición de ex Vicerrector Administrativo de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann. -----**5.2.** Asimismo, mediante Resolución Rectoral N°1316-2016-UN/JBG de fecha diecinueve



de octubre del año dos mil dieciséis de fojas cuatro, el señor Rector de la UNJBG Adilio Portella Valverde resolvió conformar la Comisión Instructora, en virtud del citado Informe de Auditoría N°005-2015-2-0214 denominado "Auditoría de Cumplimiento a la UNJB" y conforme al numeral 4 del artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, a fin de que evalúe la procedencia e instauración del Procedimiento Administrativo Disciplinario al ex funcionario Ramón Mercedes Vera Roalcaba en su condición de ex Vicerrector de la UNJBG, quedando conformada por los codemandados Roberto Encarnación Supo Hallasi en su calidad de Director de la Escuela de Posgrado, Jorge Luis Lozano Cervera en su calidad de Vicerrector Académico y Celestina Esquía Cahuana en su calidad de Jefa de la Oficina de Recursos Humanos, resolución que también fue refrendada por el Secretario General Eleocadio Dionisio Tirado Paz.

-----**5.3.** Posteriormente, la Comisión Especial Instructora mediante Resolución N° 001-2017-CEI-PAD/UNJBG de fecha treinta y uno de enero del año dos mil diecisiete de fojas cinco a veinticuatro, resolvió iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante PAD) al demandante Ramón Vera Roalcaba en su calidad de exvicerrector administrativo de la UNJBG en el periodo comprendido entre el trece de marzo de dos mil doce al veintiocho de octubre de dos mil quince por la comisión de las presuntas faltas administrativas disciplinarias. Asimismo, con fecha veinticuatro de marzo del año dos mil diecisiete, el Director de la Escuela de Pos-grado de la UNJBG y codemandado Roberto Supo Hallasi, en su calidad de Presidente de la Comisión Especial Instructora emitió el Informe Nro. 001-2017-CEI/UNJBG de fecha veinticuatro de marzo del año dos mil diecisiete obrante de fojas ciento setenta y siete a ciento ochenta, mediante el que recomendó que se declare fundado en parte el pedido de prescripción solicitado con respecto a las imputaciones relacionadas con las observaciones 2, 4, y 5; que se declare infundado el pedido de nulidad del procedimiento administrativo disciplinario y que se sancione administrativamente al exfuncionario Ramón Mercedes Vera Roalcaba en su condición de exvicerrector administrativo de la UNJBG con la sanción de cese temporal por diez meses sin goce de remuneraciones por las faltas atribuidas, informe que fue rubricado además por los codemandados Jorge Luis Lozano Cervera en su calidad de secretario y Celestina Esquía Cahuana en su calidad de miembros de



la Comisión Especial Instructora y por Sandra Monasterio Pazos en su calidad de Secretaria Técnica. -----**5.4.** Luego, con fecha veinte de abril del año dos mil diecisiete, el Rector de la UNJBG y codemandado don Adilio Portella Valverde, actuando como órgano sancionador del PAD emitió la Resolución N° 004-2017-OS-UNJBG-T de fojas ciento ochenta y dos a ciento noventa y siete, mediante la cual resolvió: declarar fundado en parte el pedido de prescripción solicitado por el investigado Ramón Vera Roalcaba con respecto a las imputaciones relacionadas con las observaciones 2, 4 y 5; declarar infundado el pedido de nulidad del Procedimiento Administrativo Sancionador y sancionar administrativamente al exfuncionario Ramón Mercedes Vera Roalcaba en su condición de exvicerrector de la UNJBG, con la sanción de cese temporal por diez meses sin goce de remuneraciones por las faltas contenidas en los puntos 23, 24, 26, 27, 30 y 31. ---**5.5.** Finalmente, con fecha quince de mayo del año dos mil diecisiete, el demandante interpuso recurso de apelación (obrante a fojas 336 y siguientes) en contra de la citada Resolución N° 004-2017-OS-UNJBG-T, el mismo que fue devuelto a la UNJBG mediante Oficio N° 05390-2017-SERVIR/TSC de fecha veinticuatro de mayo del año dos mil diecisiete (folio 357 y siguiente) por la Secretaría Técnica del Tribunal del Servicio Civil, a fin de que se le dé el trámite respectivo al recurso de apelación relacionado con la materia régimen disciplinario presentado por el personal administrativo y docente.

-----**SEXTO: (Análisis del Caso).**- Considerando que el demandante ha denunciado principalmente la violación del derecho constitucional al debido proceso administrativo, en particular de los siguientes derechos: a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley; a la comunicación previa y detallada de los hechos que se le imputan; al derecho de defensa y a ser juzgado por una autoridad competente de acuerdo a su jerarquía de ex autoridad universitaria. Por tanto, considerando que todos estos derechos se encuentran contenidos en el derecho al debido proceso administrativo, en primer lugar se efectuará el análisis del procedimiento administrativo disciplinario, a la luz del derecho al debido procedimiento administrativo en su expresión formal, máxime que los derechos indicados como vulnerados por el demandante están referidos a aspectos formales de este.

-----**6.1.** En



tal sentido, de la revisión del procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del demandante, se aprecia que la conformación de la Comisión Especial Instructora se ha efectuado de conformidad con el numeral 4 del artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil que señala: *“En el caso de los funcionarios, el instructor será una comisión compuesta por dos (2) funcionarios de rango equivalente pertenecientes al Sector al cual está adscrita la Entidad y el Jefe de Recursos Humanos del Sector, los cuales serán designados mediante resolución del Titular del Sector correspondiente. Excepcionalmente, en el caso que el Sector no cuente con dos funcionarios de rango equivalente al funcionario sujeto a procedimiento, se podrá designar a funcionarios de rango inmediato inferior”*. Del mismo modo, el sustento jurídico para la apertura del proceso administrativo disciplinario dado en la Resolución N° 001-2017-CEI-UNJBG-T es el siguiente: *“26. (...) a partir del catorce de setiembre de 2014, el procedimiento administrativo disciplinario, en el marco del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento Decreto Supremo N° 005-90-PCM, es sustituido por el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador previsto en la Ley N° 300057 “Ley del Servicio Civil” y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. 27. Que, la Ley N° 30057 “Ley del Servicio Civil”, y su Reglamento es aplicable a los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 y supletoriamente a los comprendidos en carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado entre otros. 28. Que, la Directiva N° 02-2015-SERVIR-GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la ley N° 30027 Ley del Servicio Civil”, en su Num. 6.2 establece, en mérito a las Vigencia del Régimen Disciplinario que: “(...) los procedimientos administrativos disciplinarios instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la LSC y su Reglamento y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos” (subrayado agregado)*. Nótese que conforme al sustento citado, la Comisión Especial Instructora de la UNJBG deja sentado que el régimen disciplinario aplicable al caso del demandante es el regulado en la Ley del Servicio Civil y su reglamento; así también ha quedado establecido en la Directiva del Procedimiento Sancionador y Régimen Disciplinario para Servidores Civiles de la UNJBG -la misma que se elaboró como parte del proceso de adecuación de la universidad por la puesta en vigencia de la nueva Ley



Universitaria (30220)- ya que en su artículo 1° sobre “Objeto”, ha señalado que: “*La presente directiva establece las disposiciones del Régimen Disciplinario y Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna, según se encuentran normados en la Ley N° 30057- Ley del Servicio Civil y Reglamento General D.S. 040-2014-PCM...*”, y en su artículo 2.- sobre “Alcance”, ha establecido que: “*Las Disposiciones contenidas en la presente directiva, son de aplicación a servidores civiles conforme a la definición efectuada en el artículo IV del Reglamento general de la Ley del Servicio Civil que ejercen o hayan ejercido funciones en la UNJBG de Tacna, independientemente de su régimen contractual o laboral, en adelante a denominarse servidores civiles*”. Quedando claro que el procedimiento administrativo instaurado en contra del demandante se ha tramitado conforme al régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado por la Ley 30057 y su reglamento. -----6.2. Sin

embargo, si bien es cierto que conforme al artículo 18° de la Constitución Política del Estado: “(…). Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico.”, lo que determina que tal autonomía se manifiesta principalmente en su régimen normativo, ya que conforme lo establece el artículo 8° de la Ley Universitaria: “(…) La autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativa aplicable. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes: 8.1 Normativo, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria”; también lo es que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil señala que: “*No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, ni los servidores sujetos a carreras especiales. Para los efectos del régimen del Servicio Civil se reconocen como carreras especiales las normadas por: a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República. b) Ley 23733, Ley universitaria*”². (…). Las carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado, los servidores sujetos a carreras especiales, las

² La misma que fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley 30220 publicada el 09 de Julio del 2014 en el Diario El Peruano.



personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no, se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley.” (Subrayado y negrita agregados). Es decir que el demandante al ser docente universitario se encuentra dentro de los “servidores sujetos a carreras especiales”, por tanto, y tal como lo determina la disposición citada, el procedimiento administrativo disciplinario que corresponde instaurar en su contra debe ser el regulado por la Ley Universitaria-Ley N° 30220 y de manera supletoria, es decir en lo que no se encuentre establecido por la referida ley, corresponde aplicar el régimen disciplinario y procedimiento administrativo sancionador de la Ley del Servicio Civil-Ley N° 30057, máxime que el PAD se ha instaurado cuando ya estaba vigente la nueva Ley Universitaria.

-----**6.3.** Tal razonamiento cobra mayor fuerza debido a que si analizamos lo normado por la Directiva del Procedimiento Sancionador y Régimen Disciplinario para Servidores Civiles de la UNJBG, en su artículo 12 del Título IV sobre Autoridades Competentes y la Secretaría Técnica, regula que: “Son autoridades del procedimiento administrativo disciplinario: a) El jefe inmediato del presunto infractor. b) El jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. c) Titular de la entidad. d) El Tribunal del Servicio Civil”. Es decir que, de acuerdo a lo normado en la directiva en mención, el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N° 001-2017-OS-PAD/UNJBG emitida por el Órgano Sancionador del PAD debía resolverse por el Tribunal Servir en última instancia, sin embargo, mediante Oficio N° 05390 de fojas trescientos cincuenta y siete y siguiente, dicha entidad devolvió el recurso de apelación a la UNJBG indicando que: “4. ..., la Ley N° 30220 – Ley Universitaria, publicada el 9 de julio de 2014, ha establecido que los consejos universitarios de las universidades ejercerán en instancia revisora el poder disciplinario sobre los docentes, estudiantes y personal administrativo, en la forma y grado que lo determinen los reglamentos; quitándose de esta manera competencia a este Tribunal para conocer los recursos de apelación relacionados a la materia régimen disciplinario en el caso de docentes y personal administrativo de tales



*entidades (universidades). Por consiguiente, en mérito a lo antes expuesto, y en observancia del principio de legalidad, corresponderá a vuestra entidad dar el trámite respectivo a los recursos de apelación relacionados con la materia régimen disciplinario, presentados por su personal administrativo y docente. En este sentido, se procede a la devolución del recurso de apelación remitido por el impugnante (100 folios) para los fines correspondientes.” (Subrayado agregado). Así también en el Informe Técnico N° 1357-2016-SERVIR/GPGSC de fecha 19 de julio del 2016, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado que: “**...al personal que desempeña funciones estrictamente administrativas les será aplicable el régimen disciplinario, y consecuentemente el procedimiento, regulado por el marco normativo de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, pues dicho personal se encontraría sujeto al régimen del Servicio Civil o alguno de los regímenes regulados por los Decretos Legislativo Nos, 276, 728 o 1057, según corresponda. Por otro lado, a los docentes que realicen funciones de gobierno y aquellas relacionadas al régimen académico, o desempeñen propiamente función docente, les será aplicable el procedimiento disciplinario previsto en el régimen especial regulado por la Ley Universitaria (artículo 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 95). Al respecto, se debe tener en consideración que el régimen disciplinario regulado por la Ley del Servidor Civil es aplicable de forma supletoria a las carreras especiales (como la regulada por la Ley Universitaria); debiéndose entender para tales efectos que la supletoriedad implica que, en todo aquello no previsto por sus normas especiales, se aplica el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo.**”-----*

6.4. Relacionado a esto último y en virtud de la devolución efectuada por el Tribunal del Servicio Civil, se tiene que con fecha tres de agosto del dos mil diecisiete, el Consejo Universitario de la UNJGB emitió la Resolución N° 14108-2017-UN/JBG la misma que obra de fojas quinientos ochenta y cinco a quinientos ochenta y nueve y mediante la cual resolvieron el recurso de apelación interpuesto por el demandante, declarándolo infundado. De tal proceder, resulta evidente que los demandados han pretendido corregir el vicio en el procedimiento disciplinario seguido en contra del demandante, con la emisión de la citada resolución de Consejo Universitario que da respuesta al recurso de apelación presentado por el demandante ante el Tribunal del



Servicio Civil, situación que no hace más que corroborar la indudable violación del derecho al debido procedimiento administrativo del demandante, específicamente del derecho a no ser desviado del procedimiento predeterminado por ley, del derecho de defensa, del Principio de Legalidad, así como del Principio de Interdicción a la Arbitrariedad, máxime que en la Directiva del Procedimiento Sancionador y Régimen Disciplinario para Servidores Civiles de la UNJBG no se ha previsto como autoridad competente (instancia revisora) al Consejo Universitario; en consecuencia, no se puede argumentar que el Tribunal Servir haya declinado competencia en favor del mismo, porque tal trámite no se ha regulado de esa forma en la directiva en mención, siendo obvio que tal desviación en el procedimiento administrativo disciplinario instaurado al demandante, viola el Principio de Legalidad y eso es precisamente lo que también detectó el Tribunal Servir, al recomendar en el oficio de devolución del recurso de apelación del demandante que la UNJBG proceda a dar el trámite respectivo a los recursos de apelación relacionados con el régimen disciplinario presentados por el personal administrativo y docente, ello en virtud del Principio de Legalidad.

-----**6.5.** Ahora bien, en cuanto al argumento dado por los demandados para justificar la apertura del PAD conforme a la directiva para servidores civiles de la UNJBG, referido a que al demandante sólo se le pudieron imputar faltas de carácter administrativas, pues se dieron en el cumplimiento de sus funciones administrativas como vicerrector administrativo y no en su función docente; dicho argumento ya ha sido aclarado por el propio Tribunal del Servicio Civil en el informe citado en el literal 6.3, específicamente en el extremo en que afirma que **a los docentes que realicen funciones de gobierno y aquellas relacionadas al régimen académico, o desempeñen propiamente función docente, les será aplicable el procedimiento disciplinario previsto en el régimen especial regulado por la Ley Universitaria.** En todo caso tal argumento debe ser correctamente delimitado para el aspecto sustantivo.

-----**6.6.** Finalmente, habiéndose determinado la violación del debido proceso administrativo en su aspecto formal, específicamente en cuanto a la violación del derecho a no ser desviado del procedimiento establecido por ley, del derecho de defensa, del Principio de Legalidad y del Principio de Interdicción a la arbitrariedad, por cuanto, se ha determinado que en el procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra del demandante no se ha observado el



procedimiento legal establecido para su adopción, corresponde declarara fundada la demanda y reponer las cosas al estado anterior a la violación de tal derecho, esto es, anular el procedimiento administrativo disciplinario, dejando sin efecto la sanción impuesta al demandante, a fin de que los demandados procedan a aperturar un nuevo procedimiento conforme a la norma pertinente; razón por la que ya no es necesario emitir pronunciamiento respecto del resto de derechos que ha denunciado el demandante, sobre todo los referidos al aspecto sustantivo del procedimiento; en todo caso se recomienda a la parte demandada que en el nuevo procedimiento observe los lineamientos que se han citado en el fundamento quinto de la presente resolución y que han sido dados por el Tribunal Constitucional. -----

Considerandos por los que, impartiendo justicia a nombre de la Nación; **FALLO:** Declarando **FUNDADA** la demanda de Amparo interpuesta por **RAMON MERCEDES VERA ROALCABA** en contra de **Adilio Portella Valverde en calidad de rector de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann y de los miembros de la Comisión Especial Instructora: Sandra Diana Monasterio Pazos, Jorge Lozano Cervera, Celia Esquia Cahuana y Roberto Encarnación Supo Hallasi. DECLARO:** La nulidad de todo lo actuado por la UNJBG a través de su Rector, en el procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra del demandante desde que conformó la Comisión Especial Instructora, así como lo actuado por dicha Comisión, inclusive la sanción impuesta la recurrente. **ORDENO:** Que se repongan las cosas al estado anterior a la violación de los derechos constitucionales del demandante y se proceda a conformar una Comisión para el proceso administrativo disciplinario conforme lo señala la Ley Universitaria 30220, pudiendo aplicar supletoriamente la Ley del Servicio Civil 30057, únicamente en lo que no esté contemplado por la primera. Y por ésta mi sentencia, así lo mando y firmo en la Sala de mi despacho. **TÓMESE RAZÓN Y HÁGASE SABER.-**