REPÚBLICA DEL PERÚ

Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución Nº 010300052019-PAD

Expediente	:	00005-2019-PAD-JUS/TTAIP
Impugnante	:	**YOLANDA JEANETTE VILLANUEVA ESPINOZA**
Entidad	:	**UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03**
Sumilla	:	Declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03.

Miraflores, 16 de agosto de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00005-2019-PAD-JUS/TTAIP de fecha 3 de julio de 2019, interpuesto por **YOLANDA JEANETTE VILLANUEVA ESPINOZA** contra la Resolución Directoral N° 09645-2018-UGEL 03 de fecha 19 diciembre de 2018, mediante la cual la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03** declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 07490-2018-UGEL 03 de fecha 4 de octubre de 2018, que resolvió sancionarla con cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones por el período de treinta y un (31) días.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03 de fecha 9 de agosto de 2018, la entidad instauró un procedimiento administrativo disciplinario contra la recurrente en su condición de Directora de la Institución Educativa N° 105 "*Pedro Coronado Arrascue*", señalando que habría omitido el plazo previsto en el literal b) del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM[1], modificado por el Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses[2], conforme la siguiente imputación:

"(…) que la directora denunciada no habría cumplido con atender oportunamente el Expediente N° 1732 de fecha 13 de diciembre de 2017, presentado por la señora Madeleine Diana Alvarado Oyola, por mesa de partes de la I.E. N° 105 'Pedro Coronado Arrascue', mediante el cual, solicitó copias certificadas del presupuesto analítico de personal (PAP) 2017 y el cuadro de asignación de personal (CAP)

---

1 En adelante, Ley de Transparencia.
2 En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

(…)".

A través del Expediente N° 00033344-2018 con fecha 5 de septiembre de 2018, la recurrente presentó sus descargos a la imputación formulada por la entidad, señalando que *"(…) se ha tomado en cuenta sólo lo dicho por la denunciante, y las pruebas presentadas por esta, documentos que no han sido debidamente analizados y contrastados para otorgarle la calidad de prueba, porque de haberse analizado correctamente se hubiese percatado que la mencionada profesora, (…) señaló sólo su dirección domiciliaria más no señaló dirección electrónica, un número de teléfono fijo y/o celular que permita comunicarle respecto al trámite de sus solicitudes y/o liquidación para la expedición de copias de la información que solicitaba (…)".*

Mediante Resolución Directoral N° 07490-2018-UGEL 03, de fecha 4 de octubre de 2018, la entidad determinó que se encuentra acreditado que la recurrente ha incurrido en falta grave conforme al primer párrafo y literal i) del artículo 48° de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial[3], habiendo trasgredido su deber establecido en el literal q) del artículo 40° de la referida ley[4], el cual hace una remisión a los artículos 4°, 10° y el literal b) del artículo 11° de la Ley de Transparencia, que establece que la entidad debe entregar la información en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, así como en el literal a) del artículo 5° y artículo 7° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM[5], por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley de Reforma Magisterial resolvió *"sancionar con cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones por el período de treinta y un (31) días"* a la recurrente.

Con fecha 6 de noviembre de 2018, la recurrente formuló recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 07490-2018-UGEL 03, indicando que esta carece de motivación toda vez que al momento de imponer la sanción se ha realizado una mala interpretación de los hechos y del derecho, vulnerándose el Principio del Debido Procedimiento, por lo que debe revocarse y declararse improcedente la denuncia en su contra.

Mediante Resolución Directoral N° 09645-2019-UGEL 03 de fecha 19 de diciembre de 2018, se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la recurrente, toda vez que las nuevas pruebas presentadas no han logrado desvirtuar las imputaciones formuladas en su contra, documento notificado el 3 de enero de 2019.

Con fecha 24 de enero de 2019, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 09645-2019-UGEL 03, señalando que esta se encuentra alejada de los hechos y del derecho, carece de una debida motivación por no haber realizado una valoración conjunta de los hechos expuestos por su defensa, lo cual vulnera las garantías del debido procedimiento administrativo, además de no haber considerado que los documentos solicitados fueron entregados, por lo que solicita que se revoque y declare improcedente la denuncia.

---

3 En adelante, Ley de Reforma Magisterial.
"Artículo 48°. Cese temporal
Son causales de cese temporal en el cargo, la transgresión u omisión, de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerados como grave.
También se consideran faltas o infracciones graves, pasibles de cese temporal, las siguientes: (…)
i) Otras que se establecen en las disposiciones legales pertinentes" (subrayado agregado).

4 *"Artículo 40°. Deberes*
Los profesores deben:
(…) q) Otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia".

5 En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

II. VERIFICACION DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

Al respecto, de conformidad con el numeral 2 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353, corresponde al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resolver, en última instancia administrativa, los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública, siempre que la sanción impuesta no sea la destitución o inhabilitación.

Agrega el artículo 8° del referido texto que el Tribunal puede confirmar, revocar o modificar en todos sus extremos la decisión adoptada por la entidad en el procedimiento administrativo sancionador, la que debe cumplir la decisión del Tribunal no pudiendo acudir a la vía contencioso-administrativa para cuestionarla.

A su vez, el artículo 31° del Reglamento de la Ley de Transparencia, incorporado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 019-2017-JUS[6], establece que el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental, impugnación que debe presentarse ante la misma entidad en el plazo de quince (15) días hábiles.

En el caso de autos, la Resolución Directoral N° 07490-2018-UGEL 03 fue notificada a la recurrente el 10 de octubre de 2018, ante lo cual interpuso recurso de reconsideración el 6 de noviembre de 2018, y a través de la Resolución Directoral N° 09645-2018-UGEL 03 se declaró infundado dicho recurso, decisión notificada el 3 de enero del presente año, mientras que el recurso de apelación que se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas, fue presentado ante la entidad el 24 de enero del presente año, evidenciándose con ello el cumplimiento del plazo y los requisitos previstos en la ley

Así, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124°, 217°, 218°, 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[7], corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación presentado por la recurrente, en cuanto cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia previstos por la ley.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La recurrente alega que la entidad ha vulnerado:

i) El Derecho al Debido Procedimiento.

IV. ANÁLISIS

La recurrente refiere que la entidad ha vulnerado sus derechos toda vez que el acto administrativo emitido carece de una debida motivación por no haber realizado una valoración conjunta de los hechos expuestos por su defensa, lo cual considera que vulnera las garantías del debido procedimiento administrativo, además de no haber considerado que dio atención a la solicitud de acceso a la información pública presentada por Madeleine Diana Alvarado Oyola.

---

[6] Publicado el 15 de septiembre de 2017.
[7] En adelante, Ley N° 27444.

4.1. Respecto a la vulneración del Principio de Tipicidad

Pese a que la recurrente no ha invocado una afectación al Principio de Tipicidad, es pertinente analizar como requisito para la validez de la imposición de cualquier sanción administrativa, si la infracción por la cual se ha dispuesto el cese temporal en el cargo se encuentra debidamente tipificada.

Al respecto, el literal d) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú[8], establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal, en consecuencia: "*Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley,* ***de manera expresa e inequívoca****, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley*" (negritas agregadas).

En dicha línea, el artículo 248° de la Ley N° 27444 consagra el Principio de Tipicidad, del siguiente modo:

"***Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa***
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

4. Tipicidad.- *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"* (negritas agregadas).

Respecto al Principio de Tipicidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente:

"*(…) las conductas sancionables administrativamente únicamente pueden ser las infracciones previstas expresamente mediante la identificación cierta de aquello que se considera ilícito para los fines públicos de cada sector estatal. En ese sentido, la norma legal debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable, reduciendo la vaguedad del enunciado sancionable de modo que tanto el administrado como la Administración Pública prevean con suficiente grado de certeza (lex certa) lo que constituye el ilícito sancionable*"[9].

Asimismo, dicho autor ha referido que dicho principio también se debe cumplir en la subsunción de la presunta conducta infractora en un tipo legal descrito de manera clara y precisa:

"*(…) consideramos que para ser legalmente válida una tipificación de infracción, la autoridad instructora debe subsumir la conducta en aquella falta que contenga claramente descritos los elementos objetivos y subjetivos de la conducta. Correlativamente no será satisfactorio con el principio de tipicidad que la autoridad administrativa subsuma la conducta en cualquiera de los siguientes casos: i) Cuando la descripción normativa del ilícito sea genérica o imprecisa, de modo que no pueda apreciarse verosímilmente cuál es la conducta sancionable; ii) Cuando*

---

8 En adelante, la Constitución.
9 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General: Nuevo texto único ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). 14ª edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 420.

la descripción normativa del ilícito contenga algún elemento objetivo o subjetivo del tipo que no se haya producido en el caso concreto"[10] (subrayado agregado).

De acuerdo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA/TC, los principios aplicables al derecho penal, entre ellos el de tipicidad, son igualmente aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, conforme el siguiente texto:

"*Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N.° 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.*
A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.° 2050-2002-AA/TC, que: '(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)'. (Fundamento Jurídico N.° 8)" (subrayado agregado).

De igual modo, el numeral 98.1 del artículo 98° del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, establece que el procedimiento administrativo disciplinario se instaura mediante Resolución del Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada o por el funcionario que ostente la facultad delegada. Por su parte, el artículo 99° de dicho cuerpo normativo prevé que la referida resolución es notificada al administrado; en tal sentido, resulta indispensable la adecuada tipificación de la presunta conducta infractora para que el administrado pueda presentar sus descargos y ejercer, así, su derecho de defensa.

En esa línea, en el Fundamento Jurídico 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional señaló la diferencia de este principio con el de legalidad y la necesidad de que la tipificación de una infracción sea tan precisa que permita a los administrados comprender previa y claramente las consecuencias de sus actos:

"5. Este Colegiado también ha establecido que: '(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal 'd' del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)' (Exp. N.° 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.° 9).

El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal" (subrayado agregado).

[10] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General: Nuevo texto único ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). 14ª edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 421.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido en el Fundamento Jurídico 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC, que se encuentran proscritas las cláusulas de contenido general o indeterminado, ya que los administrados deben tener la posibilidad de comprender previa y claramente las consecuencias de sus actos, conforme el siguiente texto:

"12. No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea (…) 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:
(…)
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, las 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" (subrayado agregado).

De modo mucho más específico, el Tribunal Constitucional ha precisado en el Fundamento Jurídico 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA/TC, que la tipificación de las infracciones no supone solo la estipulación de una norma que sancione como falta el incumplimiento o vulneración de los deberes establecidos en una norma, sino que es necesario que se precise con claridad las acciones o conductas que, infringiendo dichos deberes, constituyen una falta administrativa, conforme al siguiente texto:

"En efecto, el Reglamento del Código de Conducta Ética y Profesional de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis se ha limitado a señalar, a partir del artículo 2 hasta el artículo 36, las obligaciones éticas de los psicoanalistas y candidatos, con relación a las normas profesionales, a los pacientes, a los niños y adolescentes, a los colegas, a la confidencialidad de los tratamientos, a la investigación y las publicaciones sobre teoría y práctica del psicoanálisis, y a los propios candidatos a psicoanalistas. Sin embargo, no se precisa cuáles son las conductas que, al incumplir dichos deberes, constituyen una falta contra la ética. Y es que para el ejercicio de la potestad sancionadora, incluso en el ámbito disciplinario privado, o en el supuesto de comisión de faltas éticas, no basta con la descripción de los deberes éticos de los profesionales (psicoanalistas o candidatos, en este caso), sino que es preciso señalar qué conductas específicas, que desatienden dichos deberes, constituyen una falta contra la ética susceptible de sanción. Es decir, para satisfacer el principio de tipicidad no basta con que la persona tenga claramente descrito cuáles son sus deberes éticos en el marco del ejercicio de su profesión, sino que ***es necesario que tenga claramente definido cuáles conductas contrarias a dichos deberes éticos constituyen una falta disciplinariamente sancionable****, lo que no ha ocurrido en el caso de autos"* (negritas agregadas).

Por lo demás, en los Fundamentos Jurídicos 49 y 50 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2015-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha sido preciso en señalar que una tipificación tan genérica como aquella que alude a que constituye una infracción *"la contravención del ordenamiento jurídico"* resulta inconstitucional por afectar el Principio de Tipicidad:

"49. El primer párrafo del artículo 46° de la LOCGR señala que la CGR podrá sancionar a los funcionarios o servidores públicos que "contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen". Dicho enunciado es extremadamente general y, por tanto, no cumple con los estándares mínimos que impone el subprincipio de tipicidad.

50. En efecto, la frase "el ordenamiento jurídico administrativo" es ***tan amplia que no garantiza a sus destinatarios un grado mínimo de seguridad respecto al conjunto de conductas por las que podrían ser sancionados*** *máxime cuando, como es bien sabido, el ordenamiento jurídico administrativo cuenta con gran cantidad de fuentes y está compuesto - como mínimo – por centenares de normas de diversa naturaleza"* (negritas agregadas).

En ese contexto, se tiene que mediante la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03 de fecha 9 de agosto de 2018, la entidad resolvió instaurar proceso administrativo disciplinario a la señora Yolanda Jeanette Villanueva Espinoza, al presuntamente haber incurrido en falta grave conforme el primer párrafo y literal i) del artículo 48° de la Ley de Reforma Magisterial, y el literal q) del artículo 40° de la misma ley, que señalan:

"Artículo 48°. Cese temporal
Son causales *de cese temporal en el cargo, la transgresión u omisión, de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerados como grave.*
También se consideran faltas o infracciones graves, pasibles de cese temporal, las siguientes:
i) Otras que se establecen en las disposiciones legales pertinentes" (subrayado agregado).

"Artículo 40°. – Deberes
Los profesores deben:
(…)
q) Otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia" (subrayado agregado).

Conforme se advierte de la base legal citada por la entidad, dichas normas establecen de forma general los términos "otras" y "otros" como tipicidad de la conducta infractora, en el entendido que es necesario acudir a normas específicas que determinen un contenido expreso de la obligación incumplida.

En esa línea, en el referido acto administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador, la entidad hace referencia a la vulneración de los artículos 4°, 10° y 11° literal b) de la Ley de Transparencia[11], y los artículos 5° literal

[11] Respecto a las siguientes disposiciones de la Ley de Transparencia:
"Artículo 4°.- Responsabilidades y Sanciones: Todas las entidades de la Administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma.
Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el artículo 377° del Código Penal.
El cumplimiento de esta disposición no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada."
"Artículo 10°.- Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.
Asimismo, para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales."
"Artículo 11°.- El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento:
(…)

a) y 7° del Reglamento de la Ley de Transparencia[12], respecto del incumplimiento de atender oportunamente la solicitud de acceso a la información pública presentada por la señora Madeleine Diana Alvarado Oyola presentada con fecha 13 de diciembre de 2017[13].

Ahora bien, con relación las conductas infractoras previstas por el artículo 48° de la Ley de Reforma Magisterial, es pertinente advertir que el contenido material de dicha norma está referido a "*(…) los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente (…)*", debiendo añadirse que las obligaciones de los "profesores" referidas en el artículo 40° de la citada ley, está referida, además, a otras "normas específicas de la materia".

Siendo ello así, resulta claro que las obligaciones, deberes, principios y prohibiciones que resultan aplicables a los profesores comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Reforma Magisterial, están referidos a la función docente y a los aspectos vinculados con el servicio educativo prestado por el Estado, siendo erróneo interpretar que las normas sobre transparencia y acceso a la información pública forman parte de la función docente o constituye una materia comprendida en la reforma magisterial.

Cabe precisar que si bien en la citada resolución directoral, que dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, se hace referencia a diversos artículos de la Ley de Transparencia y su Reglamento, también lo es el hecho que en ninguno de ellos se establece de forma expresa, clara e indubitable que el incumplimiento o cumplimiento tardío, defectuoso, impreciso o parcial, constituya un acto pasible de sanción, por lo que la omisión de tipificar claramente la conducta infractora, con la base legal pertinente, constituye una deficiencia trascendental y relevante para el ejercicio regular del derecho de defensa de la recurrente.

En efecto, la cita de los artículos 40° y 48° de la Ley de Reforma Magisterial, para efecto del inicio del referido procedimiento administrativo sancionador, resulta siendo genérica e insuficiente para establecer una conducta concreta que, siendo vulnerada, constituya una falta administrativa, de modo que no se cumple con el estándar de tipicidad conforme al desarrollo previsto en el Fundamento Jurídico 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA/TC y los Fundamentos Jurídicos 49 y 50 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2015-PI/TC, expedidas por el Tribunal Constitucional, más aún si de conformidad con lo previsto por el literal d) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución, en el sentido que no resulta posible atribuir una conducta infractora mediante la interpretación de una norma genérica o imprecisa.

---

b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de lo establecido en el literal g).
En el supuesto que la entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada y de conocer su ubicación o destino, debe reencausar la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que la posea, y poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante."

12 Respecto a las siguientes disposiciones del Reglamento de la Ley de Transparencia:
"Artículo 5°.- Las obligaciones del funcionario responsable de entregar la información, son las siguientes:
a. Atender las solicitudes de acceso a la información dentro de los plazos establecidos por la Ley."
"Artículo 7°.- Los funcionarios o servidores públicos incurren en falta administrativa en el trámite del procedimiento de acceso a la información y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente, cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministren de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento de la Ley.
La responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos se determinará conforme a los procedimientos establecidos para cada tipo de contratación."

13 Conforme a lo consignado en la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL_03 de fecha 9 de agosto de 2018, el incumplimiento de atender las referidas solicitudes de acceso a la información pública en el plazo de ley corresponde al Expediente N° 1732 de fecha 13 de diciembre de 2017.

Con relación a las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública citadas en la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03 es pertinente anotar que si bien estas señalan las obligaciones que deben cumplir los funcionarios responsables de entregar la información pública solicitada por los administrados, la entidad ha omitido hacer referencia expresa a la tipicidad de la conducta u omisión que constituye una infracción -leve, grave o muy grave- que se encuentra sancionada por la ley -amonestación escrita, suspensión, multa, destitución o inhabilitación-, de ser el caso.

En efecto, resulta pertinente señalar que mediante la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1353 se incorporó el *"Título V - Régimen Sancionador"* a la Ley de Transparencia, estableciéndose en los artículos 34° a 36° de dicha norma el régimen sancionador aplicable a las acciones u omisiones que infrinjan el régimen jurídico de la transparencia y acceso a la información pública, las clases de sanciones y la remisión de la tipificación de las infracciones a la norma reglamentaria.

En ese contexto, mediante el Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de setiembre de 2017, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, estableciéndose en los artículos 32° a 34° las categorías de las infracciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, clasificándolas en muy graves, graves y leves; en tanto, en el artículo 36° de dicha norma se establecen los tipos de sanciones según la conducta infractora, distinguiéndose en amonestación escrita, suspensión sin goce de haberes, destitución e inhabilitación, de ser el caso.

Siendo ello así, se advierte que la entidad no imputó expresamente a la recurrente ninguna de las referidas conductas infractoras, omitiendo además indicarle claramente la sanción prevista por la ley ante dicho incumplimiento, prescindiendo de consignar la base legal pertinente para efecto de tipificar expresa y claramente la conducta infractora de la recurrente, omisión que incumple el principio de tipicidad del régimen sancionador.

4.2. Respecto a la vulneración del Principio de Debido Procedimiento

Respecto a este derecho, resulta relevante indicar que encuentra su base normativa en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución, que dispone que uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional es "*(…) la observancia del debido proceso*". Dicho precepto es complementado por el numeral 2 del artículo 248° de la Ley N° 27444, que reconoce la eficacia de dicho principio en los procedimientos administrativos sancionadores, que refiere que "*[n]o se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas*" (subrayado agregado).

Acerca del derecho al debido procedimiento, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento Jurídico 12 de su sentencia recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC que:

"*(…) no solo los principios materiales del derecho sancionador del Estado son aplicables al ámbito del Derecho Administrativo sancionador y disciplinario. También lo son las garantías adjetivas que en aquel se deben de respetar. En efecto, es doctrina consolidada de este colegiado que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no solo 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, (la que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana' (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).

Y es que, sostiene la Corte Interamericana, en doctrina que hace suya este Tribunal Constitucional 'si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula ´Garantías Judiciales´, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos."(párrafo 69). '(...) Cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un 'juez o tribunal competente' para la 'determinación de sus derechos', esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas' (Párrafo 71) [La Corte ha insistido en estos postulados en los Casos Baena Ricardo, del 2 de febrero de 2001 (Párrafos 124-127), e Ivcher Bronstein, del 6 de febrero de 2001 (Párrafo 105)]" (subrayado agregado).

Dentro de las garantías que debe cumplir todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de una persona se encuentra el derecho de defensa, el cual se encuentra reconocido en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución, que dispone que uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional consiste en "*(...) no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso*". Este derecho tiene eficacia en sede administrativa, conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444[14], que prevé que "*[l]os administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, (...) 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 (...)*".

De acuerdo al Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 17 de su sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-HC/TC, una garantía del derecho de defensa consiste en el derecho que tiene toda persona imputada de una infracción a que los cargos le sean comunicados de manera detallada, lo cual tiene como finalidad "*(...) brindarle al acusado en forma oportuna todos los elementos de hecho y de derecho, así como los elementos probatorios que fundamentan la acusación con el fin de que éste pueda ejercer en forma adecuada y razonable su derecho de defensa*" (subrayado agregado).

Así, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Barreto Liva vs. Venezuela, el Tribunal Constitucional destacó en el fundamento jurídico anteriormente expuesto que "*(...) se le informa al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan (tiempo, lugar y circunstancias), sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos*" (subrayado agregado).

[14] *"Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:*
(...) 14. El principio a no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso".

Por su parte, el numeral 3 del artículo 254° de la Ley N° 27444 contempla el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en sede administrativa, al señalar que:

"*[p]ara el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (…) Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia*" (subrayado agregado).

En el presente caso, al haberse realizado una tipificación inadecuada de la falta sancionable, la recurrente estuvo imposibilitada de refutar que su conducta se subsumiera en el tipo legal previsto en el literal i) del artículo 48° de la Ley de Reforma Magisterial, esto es, la caracterización legal, puesto que el comportamiento infractor previsto en dicha norma no establece sus elementos constitutivos, con los cuales poder contrastar la conducta realizada. Con ello, se produjo una lesión al derecho de defensa y, en consecuencia, del derecho al debido procedimiento.

4.3. Respecto a las causales de nulidad

Al verificarse una vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento, así como al derecho de defensa, corresponde evaluar si las decisiones dictadas en el procedimiento administrativo disciplinario seguido contra la recurrente deben ser declaradas nulas. Al respecto, conforme al artículo 10° de la Ley N° 27444, 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.*

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma" (subrayado agregado).

Asimismo, el numeral 213.1 del artículo 213° de la norma citada precedentemente, señala que "*[e]n cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales*" (subrayado agregado).

De la revisión del expediente materia de grado, se advierte que la entidad a través de la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03, instauró el procedimiento administrativo disciplinario contra la recurrente, señalando que habría incumplido con el plazo previsto en el literal b) del artículo 11° de la Ley de Transparencia, toda vez que no habría atendido oportunamente el Expediente N° 1732 de fecha

13 de diciembre de 2017, presentado por la señora Madeleine Diana Alvarado Oyola, mediante el cual solicitó copias certificadas del presupuesto analítico de personal (PAP) y el cuadro de asignación de personal (CAP) 2017, conducta que, según se ha mencionado, para la entidad significaría una omisión a su deber como docente establecido en el literal q) del artículo 40° de la Ley de Reforma Magisterial, referido a los deberes de los profesores previstos en otras normas jurídicas sobre la materia.

Seguidamente, la entidad consideró que el presunto incumplimiento del deber establecido en el referido literal del artículo 40° de la Ley de Reforma Magisterial se subsume en la falta grave prevista en el literal i) del artículo 48° de dicho cuerpo normativo, calificación que resultó ambigua, al no haber cumplido con subsumir la conducta imputada en un tipo legal que describiese de manera clara y suficiente los elementos del comportamiento infractor, por lo que se vulneró el Principio de Tipicidad, impidiéndose así que la recurrente pudiese ejercer su derecho de defensa, esto es, presentar los descargos correspondientes a una imputación válida, lo que produjo también una lesión al Principio de Debido Procedimiento.

En ese sentido, la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03 contravino el literal d) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución, los numerales 2 y 4 del artículo 248° de la Ley N° 27444, que reconocen los Principios de Tipicidad y de Debido Procedimiento; asimismo, vulneró el derecho a la defensa, contemplado en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución, así como en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y en el numeral 3 del artículo 254° de la Ley N° 27444, por lo que, al constatarse la contravención a diversos derechos fundamentales, corresponde declarar su nulidad, en virtud del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 27444[15], debiendo retrotraerse el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio advertido conforme al numeral 12.1 del artículo 12° y al numeral 13.1 del artículo 13° de dicha ley[16], esto es, al momento en que se dictó la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03, careciendo de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos propuestos por la recurrente en su recurso de apelación.

Finalmente, es pertinente advertir que la conducta infractora que se le atribuye de forma imprecisa a la recurrente habría sido cometida entre los años 2017 y 2018, por lo que habiendo entrado en vigencia el régimen sancionador por acciones u omisiones de los deberes y obligaciones de los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información pública a partir del 16 de setiembre de 2017, corresponderá a la entidad evaluar su aplicación a los hechos materia de controversia, según sea el caso, debiendo remitirse a la entidad el expediente administrativo materia de análisis, a efecto de que inicie, de ser el caso, un nuevo procedimiento sancionador conforme a la lista de infracciones y sanciones prevista por el *"Título V Régimen Sancionador"* de la Ley de Transparencia, concordante con el *"Título VII Procedimiento Sancionador"* del Reglamento de la Ley de Transparencia.

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 7°, así como por el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1353;

---

15 *"Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad*
11.1. Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley".

16 *"Artículo 12°.- Efectos de la declaración de nulidad*
12.1. La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro (...)
Artículo 13°.- Alcances de la nulidad
13.1. La nulidad de un acto solo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...)".

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución Directoral N° 06637-2018-UGEL 03 emitida por la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03**, por vulneración a los derechos al debido procedimiento administrativo y al de defensa, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2.- RETROTRAER el procedimiento al estado anterior al vicio incurrido, esto es, al momento de la calificación de la conducta infractora atribuida a **YOLANDA JEANETTE VILLANUEVA ESPINOZA**, debiendo la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03** proceder conforme al Título V de la Ley de Transparencia, al Título VII de su Reglamento.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **YOLANDA JEANETTE VILLANUEVA ESPINOZA** y a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03**, de conformidad con lo previsto en el numeral 18.1 del artículo 18° de la norma antes citada.

Artículo 4.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública la remisión del presente expediente administrativo sancionador a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03** para los efectos correspondientes, de conformidad con lo expuesto en la presente resolución.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).

MARÍA ROSA MENA MENA
Vocal Presidenta

PEDRO CHILET PAZ
Vocal

ULISES ZAMORA BARBOZA
Vocal

vp: mrmm/derch