



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010300072019-PAD

Expediente : 00007-2019-PAD-JUS/TTAIP
Impugnante : **DOMINGO MARCOS ÁVALOS**
Entidad : **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 1**
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 11 de setiembre de 2019

VISTO el Expediente de Apelación N° 00007-2019-PAD-JUS/TTAIP de fecha 16 de mayo de 2019, interpuesto por **DOMINGO MARCOS ÁVALOS** contra la Resolución Directoral UGEL 01 N° 4189-2019, notificada el 26 de abril de 2019, mediante la cual la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 1** impuso al recurrente la sanción de cese temporal en el cargo por el período de tres (3) meses sin goce de remuneraciones.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución Directoral UGEL 01 N° 6260 de fecha 21 de mayo de 2018¹, la entidad inició un procedimiento administrativo disciplinario contra el recurrente en su calidad de Director de la IE N° 6071 "República Federal de Alemania" del distrito de Villa María del Triunfo, imputándole haber incurrido en la infracción establecida en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial², consistente en el incumplimiento del deber señalado en el inciso q) del artículo 40° de dicha ley, el que alude a otros deberes de la misma norma u otras sobre la materia, concretamente, habría omitido el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10° 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-PCM³, y los artículos 13°, tercer párrafo, y 15° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Resolución N° 072-2003-PCM⁴, conforme a la siguiente imputación:

"(...) no proveer la información requerida por don Máximo Fuentes Morales con Carta de fecha 4 de agosto de 2016, toda vez que si bien como ha señalado el Director, la respuesta con la información estuvo puesta a disposición desde el 15 de agosto de 2016 (dentro del plazo de ley) no habría cumplido con mantenerla en

¹ A la cual se adjuntó el Pliego de Cargos N° 032-2028-UGEL.01/PPPADD.

² De acuerdo al primer párrafo del artículo 48° de la Ley N° 29944 (en adelante Ley de Reforma Magisterial): "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".

³ En adelante, Ley de Transparencia.

⁴ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

la unidad de recepción documental de la institución educativa en horario de atención al público dentro del plazo de treinta (30) días calendario para que el recurrente pueda recabarla...".

Mediante Expediente N° MPT2018-EXT-061785 de fecha 1 de junio de 2018, el recurrente solicitó ampliación del plazo para efectuar sus descargos. No obstante, a pesar de que la Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios le concedió dicho plazo, no se procedió a alcanzar los respectivos descargos a la imputación efectuada.

Mediante Resolución Directoral UGEL 01 N° 4189 de fecha 25 de marzo de 2019, la entidad determinó que el recurrente omitió su deber establecido en el literal q) del artículo 40° de la Ley de Reforma Magisterial, señalando que éste remite al artículo 10° de la Ley de Transparencia, y los artículos 13°, tercer párrafo, y 15° del Reglamento de la Ley de Transparencia, los cuales precisan que la entidad está obligada a mantener la información solicitada a disposición del solicitante durante treinta (30) días calendario; por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley de Reforma Magisterial resolvió imponer al recurrente la "*sanción de cese temporal en el cargo por el período de tres (3) meses sin goce de remuneraciones*".

Con fecha 16 de mayo de 2019, el recurrente formuló su recurso de apelación contra la Resolución Directoral UGEL 01 N° 4189, aludiendo que se han afectado los principios de presunción de licitud, de razonabilidad de la sanción y de debida motivación, al no haberse considerado que la imposibilidad de entregar la documentación solicitada al ciudadano Máximo Fuentes Morales fue en mérito a un hecho fortuito, esto es que la oficina donde se encontraba la información se encontrase cerrada el día que acudió el solicitante a efectuar el recojo de lo requerido.

II. VERIFICACION DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

Al respecto, de conformidad con el numeral 2 del artículo 7° del 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 Intereses⁵, 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, 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,

⁵ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

impugnación que debe presentarse ante la misma entidad en el plazo de quince (15) días hábiles.

En el caso de autos, la resolución de sanción fue notificada al recurrente el 26 de abril de 2019, mientras que el recurso de apelación, que se sustenta en cuestiones de puro derecho y la interpretación diferente de las pruebas producidas, fue presentado ante la entidad el 21 de mayo del presente año⁶, evidenciándose con ello el cumplimiento del plazo y 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-JUS⁷, corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación presentado por el recurrente, en cuanto cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia previstos por la ley.

Corresponde precisar que, aun cuando el Decreto Legislativo N° 1353, que crea el Tribunal de Transparencia, entró en vigencia el 16 de setiembre de 2017, con la publicación de su Reglamento, la entidad derivó el presente recurso de apelación al Tribunal del Servicio Civil con fecha 18 de julio de 2019, entidad que a su vez ha derivado el expediente a este Tribunal con fecha 25 de julio de 2019.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Conforme se advierte del recurso de apelación materia de análisis, el recurrente alega que la entidad ha vulnerado los siguientes principios:

- i) Presunción de Licitud;
- ii) Razonabilidad, al no haberse considerado sus antecedentes y la falta de intencionalidad en su actuación;
- iii) Debido Procedimiento, vinculado con la adecuada motivación de la resolución.

IV. ANÁLISIS

4.1 Respecto al Principio de Tipicidad

Sobre el particular, aun cuando los alegatos del recurrente se han orientado a otros cuestionamientos, 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 Perú⁸, 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.*" (subrayado agregado).

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

⁶ Cabe anotar que el referido expediente administrativo fue remitido a la Secretaria Técnica del Tribunal del Servicio Civil el 14 de junio de 2019 mediante el Oficio N° 002190-2019-MINEDU/UGEL.03/DIR-AAJ. A su vez, dicho expediente fue derivado a esta instancia el 3 de julio de 2019 mediante el Oficio N° 6952-2019-SERVIR/TSC.

⁷ En adelante, Ley N° 27444.

⁸ En adelante, la Constitución.

*“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” (subrayado agregado).

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”.

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 la descripción normativa del ilícito contenga algún elemento objetivo o subjetivo del tipo que no se haya producido en el caso concreto” (subrayado añadido).

En esa línea, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado 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:

“(…)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).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-AA/TC, que se encuentran proscritas las cláusulas de contenido general o indeterminado, en la medida que brindan a la Administración un gran "arbitrio" en la determinación de la conducta infractora:

"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 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00206-2013-PA/TC, que la tipificación de las infracciones no supone solo la estipulación de una norma que establezca como una falta "el incumplimiento o vulneración de los deberes establecidos en la 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" (subrayado agregado).

Por lo demás, en los Fundamentos 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” (subrayado agregado).

En ese contexto, se tiene que mediante Resolución Directoral UGEL 01 N° 6260 de fecha 21 de mayo de 2018⁹, la entidad decidió iniciar un procedimiento administrativo disciplinario contra el recurrente, imputándole haber incurrido en la infracción establecida en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, el cual señala:

“Artículo 48°.- 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 (...)” (subrayado agregado).

A su vez, en dicha imputación se indica que los deberes que el recurrente habría incumplido son los consignados en el literal q) del artículo 40° de la Ley N° 29944, el cual precisa que:

*“Artículo 40°.- 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 “deberes en el ejercicio de la función docente” y “otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia” como tipicidad de la conducta infractora, lo que conlleva a recurrir a otras normas donde se especifiquen los deberes que el recurrente habría incumplido.

En esa línea, tanto en la resolución de inicio del procedimiento sancionador como en la resolución sancionatoria, la entidad hace referencia al incumplimiento del artículo 10° de la Ley de Transparencia, así como el tercer párrafo del artículo 13° y 15° del Reglamento de la Ley de Transparencia, producto de no haber mantenido en la unidad de recepción documental de la institución educativa en horario de atención al público dentro del plazo de treinta (30) días calendario la información solicitada por don Máximo Fuentes Morales.

Sobre el particular, debe advertirse, en primer lugar, que el artículo 48° de la Ley de Reforma Magisterial, citado como norma en la cual se contiene la conducta infractora, al consignar como infracción la transgresión u omisión de “deberes en el ejercicio de la función docente”, no efectúa una tipificación adecuada de la inconducta imputada, conforme al estándar establecido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 19 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00206-2013-PA/TC, en la medida que dicha norma establece que constituye infracción grave la transgresión de los deberes en el ejercicio de

⁹ A la cual se adjuntó el Pliego de Cargos N° 032-2028-UGEL.01/PPADD.

la función docente, expresión genérica que no estipula la acción o conducta concreta que, al vulnerar dichos deberes, constituye falta administrativa.

En la misma línea, la remisión al literal q) del artículo 40° de la Ley N° 29944, como una forma de especificar el deber incumplido por el recurrente no satisface el estándar contenido en los Fundamentos 49 y 50 de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0020-2015-PI/TC, en tanto la alusión al incumplimiento de *“otros [deberes] que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia”*, es demasiado genérico teniendo en cuenta la cantidad de deberes contenidos en la Ley N° 29944 u otras normas sobre la función docente que podrían existir.

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, esta 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, está referida 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.

Siendo esto así, la resolución de inicio del procedimiento administrativo disciplinario como todos los actos desarrollados con posterioridad, lo que incluye la resolución sancionatoria, son nulos, por haberse llevado a cabo el referido procedimiento sin uno de los requisitos sustanciales para su validez, esto es, que la norma que contiene la infracción o falta administrativa imputada sea suficientemente clara y determinada en cuanto a la acción o conducta que va a ser objeto de sanción.

4.2 Respetto al Principio de Debido Procedimiento

El debido procedimiento encuentra su base normativa en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, 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 añadido).

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 añadido).

Así, entre 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° 27444¹⁰, 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 alegados complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra (...)"

En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 19 de su sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-HC/TC, ha señalado que 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 añadido).

Así, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Barreto Leiva vs. Venezuela, el Tribunal Constitucional destacó en el

¹⁰ "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".

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 añadido).

Por su parte, el numeral 3 del artículo 234° 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 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".

En el presente caso, al haberse efectuado una imputación en base a una norma indeterminada, el recurrente estuvo imposibilitado de refutar que su conducta se subsumiera en el tipo legal previsto en el primer párrafo del artículo 48° y el literal q) del artículo 40° de la Ley de Reforma Magisterial, habiéndose producido una lesión al derecho de defensa del recurrente y el debido procedimiento.

Por otra parte, es necesario indicar que mediante la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1353, publicada en el Diario Oficial El peruano el 7 de enero de 2017, 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, el hecho que mediante el citado Decreto Legislativo N° 1353 y su Reglamento se haya establecido un conjunto de disposiciones normativas en las que se tipifica de forma clara y precisa los incumplimientos a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como las respectivas sanciones, evidencia que no existía ninguna disposición específica que regulara los incumplimientos a la Ley de Transparencia a la fecha de publicación de tales normas.

En esa línea, se advierte dos circunstancias determinantes para resolver la presente cuestión, como son la falta de tipicidad de la conducta infractora atribuida al recurrente mediante la Resolución Directoral UGEL 01 N° 6260 y

que al momento de producirse los hechos materia de imputación, esto es, el 4 y 15 de agosto de 2016, no se encontraba regulado el régimen sancionador por el incumplimiento de las normas sobre transparencia y acceso a la información pública, por lo que se desprende que jurídicamente no cabe tipificar como conductas infractoras sancionables los incumplimientos de los deberes, obligaciones o funciones previstas en los artículos 10° y 11° de la Ley de Transparencia y los artículos 10°, 11°, 13° y 15° del Reglamento de la Ley de Transparencia, más aún cuando el primer párrafo del artículo 48° y el literal q) del artículo 40° constituyen normas genéricas que, en todo caso, se encuentran restringidas a la función docente y el servicio educativo, y de ningún modo a las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En consecuencia, habiéndose verificado la vulneración del principio de tipicidad en perjuicio del recurrente, corresponde revocar la resolución que dispuso el inicio del referido procedimiento administrativo sancionador, así como todos los actos administrativos emitidos con posterioridad y sustentados en aquel.

Finalmente, respecto a la solicitud de nulidad formulada por el recurrente es pertinente señalar que, no obstante evidenciarse la existencia de causales de nulidad que afectaron las garantías del debido procedimiento y el derecho de defensa del administrado, en aplicación de los Principios de Razonabilidad y Celeridad previstos en los numerales 1.4 y 1.9 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹¹, resulta impertinente e innecesario que la entidad emita un nuevo pronunciamiento, toda vez que tal como se ha desarrollado precedentemente, con anterioridad al 15 de setiembre de 2017 no se encontraba tipificada como una conducta infractora sancionable el incumplimiento de los deberes y obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

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

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **DOMINGO MARCOS ÁVALOS**, al haberse vulnerado el principio de tipicidad; en consecuencia, corresponde **REVOCAR** la Resolución Directoral UGEL 01 N° 4189 de fecha 25 de marzo de 2019 emitida por la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 1**, en el extremo que impone la sanción de cese temporal en el cargo por tres (3) meses sin goce de remuneraciones del recurrente, así como en el extremo que dispone su inscripción en el Registro Nacional de Sanciones, Destitución y Despido - RNSDD; **DISPONIÉNDOSE LA CONCLUSIÓN Y EL ARCHIVO DEFINITIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución, dejando sin efecto la instauración del proceso administrativo disciplinario respecto de Domingo Marcos Ávalos contenida en la Resolución Directoral UGEL 01 N° 6260 de fecha 21 de mayo de 2018.

¹¹ Principios del Procedimiento Administrativo:

"1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

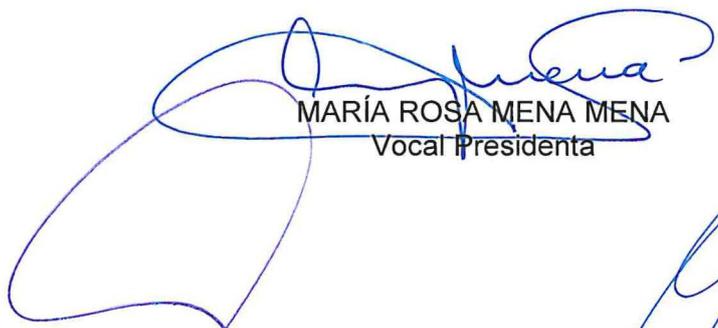
"1.9 Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento."

Artículo 2.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° de la Ley N° 27444.

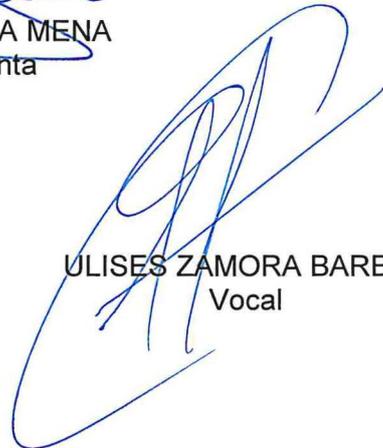
Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **DOMINGO MARCOS ÁVALOS** y a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 1**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

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° 1** para los efectos correspondientes.

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: uzb

