



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resolución N° 010300022019

Expediente : 00003-2019-PAD-JUS/TTAIP
Impugnante : NARDA ELIZABETH ROJAS ALARCÓN
Entidad : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 1
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 13 de agosto de 2019

VISTOS el Expediente de Apelación N° 00003-2019-PAD-JUS/TTAIP de fecha 3 de julio de 2019, interpuesto por **NARDA ELIZABETH ROJAS ALARCÓN** contra la Resolución Directoral UGEL 01 N° 10198-2018, notificada el 21 de noviembre de 2018, mediante la cual la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 1** declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la recurrente respecto a la sanción de cese temporal de sus labores sin goce de remuneraciones por el período de treinta y un (31) días.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución Directoral UGEL 01 N° 7218 de fecha 21 de julio de 2017, se instauró proceso administrativo disciplinario a doña Melchora Melina Meza Vélchez y a doña Narda Elizabeth Rojas Alarcón, Directora y Subdirectora de la Institución Educativa N° 7057 "Soberana Orden Militar de Malta" de Villa María del Triunfo¹, respectivamente, por el presunto incumplimiento de deberes funcionales en el trámite de la solicitud de acceso a la información pública formulada por el ciudadano Jorge Santiago Vega Aguilar.

Mediante la referida resolución y el Pliego de Cargos N° 095-2017-UGEL01/CPPDD debidamente notificado con fecha 25 de julio de 2017, se le imputó a la recurrente que en su condición de subdirectora de la I.E. N° 7057, habría incumplido con brindar la información requerida en el Expediente N° 047 de fecha 10 de enero de 2017 respecto a los puntos: i) Copia de Horario de la jornada laboral del personal directivo y jerárquico, docentes y administrativos 2016, ii) Copia de los partes de asistencia de los meses de setiembre y noviembre del personal, iii) Copia de la data del reloj de asistencia de los meses de setiembre y noviembre; y, iv) Informe y copia de los ingresos y egresos por venta de los FUT 206 y 2017, información que debió remitir a la directora de la referida entidad a fin de que pueda cumplir con entregarla al solicitante. Con ello presuntamente habría vulnerado lo dispuesto por el literal a) del

¹ En adelante, la I.E. N° 7057.

artículo 40° de la Ley N° 29944 "Ley de Reforma Magisterial"², el cual refiere que son deberes de los profesores, otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia, relacionándolo con el incumplimiento del literal a) y último párrafo del artículo 6°, así como el artículo 7° del Decreto Supremo N° 072-2003-PCM Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública³, por lo que habría incurrido en la falta administrativa tipificada en el primer párrafo del artículo 48° de la Ley de la Reforma Magisterial.

Mediante, Expediente N° MPT2017-EXT082488 de fecha 9 de agosto de 2017, la recurrente presenta sus descargos a la imputación de cargos formulada en base a la presunta falta administrativa antes descrita; asimismo, el día 3 de noviembre de 2017 la mencionada recurrente rindió informe oral ante la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes.

Mediante, la Resolución Directoral UGEL 01 N° 4858 de fecha 3 de abril de 2018 se resolvió imponer a la recurrente, la sanción de cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones, por el periodo de treinta y un (31) días por incumplimiento de deberes establecidos en el literal q) del artículo 40° de la Ley de Reforma Magisterial, el cual señala son deberes de los profesores "*Otros que se desprendan de la presente ley o de otras normas específicas de la materia*", el cual fue vinculado por la entidad al literal a) y último párrafo del artículo 6°, así como el artículo 7° del Reglamento de la Ley de Transparencia.

Con fecha 3 de abril de 2018, la recurrente formuló recurso de reconsideración contra lo dispuesto en la Resolución Directoral UGEL 01 N° 4858 antes detallada, el cual fue declarado infundado mediante Resolución Directoral UGEL 01 N° 10198, notificada el 21 de noviembre de 2018.

Con fecha 12 de diciembre de 2018, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la antes mencionada Resolución Directoral UGEL 01 N° 10198-2018, que declaró infundado su recurso de reconsideración.

II. VERIFICACION DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

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-JUS⁴, corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación presentado por la recurrente, en cuanto cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en los artículos antes citados.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La recurrente alega que la entidad ha vulnerado:

- i) El Principio de Verdad Material, refiriendo que durante el procedimiento la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de sustento de sus decisiones.
- ii) Los Principios de Legalidad⁵ y de Debido Procedimiento⁶.

² En adelante, Ley de Reforma Magisterial.

³ En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

⁴ En adelante, Ley N° 27444.

⁵ Refiere la recurrente que la resolución materia de impugnación no se ha ajustado a derecho.

⁶ Agrega la recurrente que no se ha cumplido con valorar la nueva prueba ofrecida.

IV. ANÁLISIS

4.1 Respecto a la vulneración del Principio de Legalidad y Tipicidad

Sobre el particular, en el presente caso la recurrente afirma que la resolución emitida no se ajusta a derecho, por lo que se habría vulnerado el Principio de Legalidad, el cual se encuentra estrechamente vinculado con el Principio de Tipicidad. Al respecto, es importante señalar que el literal d) del numeral 24 correspondiente al artículo 2° de la Constitución Política del Perú, establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, por lo que 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"*.

En cuanto a ello, el artículo 248° de la Ley N° 27444 consagra los Principios de Legalidad y Tipicidad, conforme el siguiente detalle:

"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. *Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*
(...)
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.*
A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.
En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras".

En cuanto a ello, es importante tener en consideración lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA, respecto a la aplicación de los Principios de Legalidad y Tipicidad, conforme el siguiente texto:

"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.º 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.º 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)

De igual manera, el Tribunal Constitucional ha precisado en el Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009, que los administrados deben tener la posibilidad de comprender claramente las consecuencias de sus actos de antemano, evitándose cláusulas de contenido general o indeterminado, conforme el siguiente texto:

*"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:
(...)"*

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)

Adicionalmente a ello, el Tribunal Constitucional ha precisado en el Fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA, que los principios aplicables al derecho penal, entre ellos los Principios de Legalidad y Tipicidad, son igualmente aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, conforme el siguiente texto:

"4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N.º 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.º 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.º 8)"

(subrayado agregado)

En ese contexto, se tiene que en el presente caso la entidad ha impuesto una sanción administrativa al recurrente, invocando el literal q) del artículo 40° de la Ley de Reforma Magisterial, en el cual se señala:

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

En ese sentido, se puede afirmar que en el presente caso se tiene que las conductas reprimibles se encuentran vinculadas con la Ley de Reforma Magisterial y de otras normas específicas en la materia; es decir, no se encuentran vinculadas directamente con la Ley de Transparencia, sino a otras normas específicas en materia educativa.

Siendo esto así, la tipificación de la conducta infractora no se enmarca dentro de los parámetros constitucionales exigidos para una adecuada imputación que permita ejercer válidamente el derecho a la defensa de los administrados, motivo por el cual la disposición exigida no es expresa ni inequívoca; y, por ende, se trata de una cláusula abierta proscrita por el ordenamiento legal.

A mayor abundamiento, el hecho de que 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 Intereses⁷, haya establecido un conjunto de disposiciones normativas en las que tipifica los incumplimientos a la normativa en materia de transparencia, evidencia que a dicha fecha no existía una disposición específica que regule los incumplimientos en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación formulado por la recurrente en este extremo y proceder a revocar la resolución emitida por la entidad.

4.2 Respecto a la vulneración del Principio de Debido Procedimiento

Sobre el particular, la recurrente señala que la entidad no ha cumplido lo dispuesto en los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento, en cuanto las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas, estando previsto que las entidades están obligadas a respetar todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, que comprende el derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho; en tal sentido, al no haberse señalado claramente cuáles son las faltas cometidas que motivan la decisión de la administración de imponer la sanción de cese temporal, se han transgredido ambos principios del procedimiento administrativo.

En nuestra Constitución Política el debido proceso está reconocido en el numeral 3 del artículo 139°. Si bien se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 4289-2004-AA/TC ha expresado en el Fundamento 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*

⁷ En adelante, Decreto Legislativo N° 1353.

(...); 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).

En cuanto a ello, es importante señalar que conforme se ha evaluado en el numeral precedente, la entidad ha vulnerado el Principio de Tipicidad durante la tramitación del presente procedimiento al no haberse señalado de manera expresa e inequívoca los actos materia de la imputación, circunstancia que afecta el debido procedimiento al no permitir ejercer válidamente el derecho de defensa de la recurrente.

De otro lado, es importante señalar que obra en autos el Informe Final N° 102-2017-UGEL01/CPADD de fecha 29 de noviembre de 2017, sin embargo, no obra en autos la constancia de notificación del referido informe final a la recurrente para efectos de que presente sus descargos a dicho documento, conforme lo exige el artículo 255° de la Ley N° 27444, el cual señala:

"Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles".

(subrayado agregado)

De igual modo, no figura dentro de los antecedentes de la resolución impugnada la notificación del referido informe final, así como la presentación de los descargos correspondientes, como sí figura la notificación de la imputación de los cargos y presentación de los descargos correspondientes al inicio del procedimiento; en consecuencia se advierte que la entidad no ha cumplido con los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento, dentro de la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador⁸.

En consecuencia, corresponde igualmente estimar el recurso de apelación formulado por la recurrente en este extremo y proceder a revocar la resolución emitida por la entidad.

Finalmente, de conformidad con el artículo 30° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras durante la tramitación del presente procedimiento.

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

⁸ Situación que debe ser tenida en cuenta por la entidad en los procedimientos administrativos sancionadores sucesivos para garantizar el derecho de defensa de los administrados.

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **NARDA ELIZABETH ROJAS ALARCÓN**, contra la Resolución Directoral UGEL 01 N° 10198, que declaró infundado el recurso de reconsideración formulado respecto de la Resolución Directoral UGEL 01 N° 4858, ambas emitidas por la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01**, **REVOCANDO** la sanción disciplinaria impuesta; y, en consecuencia, **DISPONER EL ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

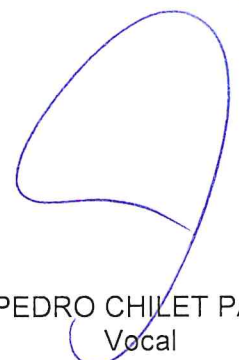
Artículo 2.- DECLARAR agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° de la Ley N° 27444.

Artículo 3.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **NARDA ELIZABETH ROJAS ALARCÓN** y a la **UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 01**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

Artículo 4.- 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

