

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****"Año del Buen Servicio al Ciudadano"****INFORME TÉCNICO Nº 1061 -2017-SERVIR/GPGSC**

A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

De : **CYNTHIA SÚ LAY**
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Consultas sobre el régimen disciplinario de los docentes sujetos a la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Referencia : Oficio Nº 004-2017-CPPADD-UGEL Nº 08-C

Fecha : Lima, **15 SET. 2017**

15 SEP 2017 16:17

Jaun

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Procesos Disciplinarios- Docentes de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) - Cañete, efectúa a SERVIR varias consultas referentes al Régimen Disciplinario de los docentes sujetos a la carrera pública magisterial.

II. Análisis

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del Servicio Civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al Servicio Civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2 Siendo SERVIR un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, no puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada Entidad.
- 2.3 En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

**Sobre la conformación de la Comisión de los Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes**

- 2.4 De acuerdo al artículo 91º del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2013-ED (en adelante Reglamento de la LRM), la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes (en adelante CPPADD) se constituye mediante resolución del Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada, según corresponda. Se encarga de los procesos administrativos disciplinarios por faltas que ameriten sanción de cese temporal o destitución¹, bajo responsabilidad funcional.

Asimismo, dicha comisión está conformada por tres (03) miembros titulares y tres (03) miembros alternos, quienes asumen funciones en casos debidamente justificados; dichos miembros son: a) Un representante del Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada b) Un

¹ Cometidas por profesores, personal jerárquico, director y subdirector de institución educativa, especialistas en educación y profesores que laboran en las áreas de desempeño de formación docente, innovación e investigación de las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local y MINEDU.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

representante de la Oficina de Personal de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada y c)
Un representante de los profesores nombrados de la jurisdicción, elegido a través de proceso electoral.

- 2.5 Por su parte, la Norma Técnica denominada *"Normas que regulan el Proceso Administrativo Disciplinario para Profesores en el Sector Público"*, aprobada por Resolución Viceministerial N° 091-2015-MINEDU, publicada el 17 de diciembre de 2015 (en adelante la Norma Técnica), regula en su artículo 8° la elección del representante de los profesores en la CPPADD, indicando que con la debida antelación a la conclusión del período de dicha comisión, la Oficina de Personal o la que haga sus veces de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada, llevará a cabo el proceso electoral correspondiente para la elección de los representantes titular y alterno de los profesores nombrados de la jurisdicción.
- 2.6 Ahora bien, con respecto a la consulta 1) del documento de la referencia; de acuerdo al numeral 3 de los *"Lineamientos para la Elección del Representante de los Docentes ante la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios del Personal Docente de las UGEL de Lima Metropolitana"* aprobado por Resolución Directoral Regional N° 196-2016-DRELM, dicha norma es de alcance únicamente a las UGEL de la jurisdicción de Lima Metropolitana.
- 2.7 Por otra parte, si bien el Reglamento de la LRM ni la Norma Técnica han regulado la forma que debe llevarse a cabo el proceso eleccionario del representante de los docentes ante la CPPADD, ello no impide que las instancias de gestión educativa, principalmente las Direcciones Regionales de Educación², a través de la emisión de lineamientos u otros instrumentos de gestión puedan regular dicho procedimiento, siempre en el marco de respeto a lo previsto en la LRM, su reglamento y la Norma Técnica.
- 2.8 Ahora bien, en caso la Dirección Regional de Educación no hubiese emitido regulación al respecto, resultaría posible que las UGEL a través de instrumentos de gestión internos establezcan los lineamientos correspondientes a fin de regular el proceso de elección del representante de los docentes ante la CPPADD a que se refiere el literal c) del artículo 91° del Reglamento de la LRM concordante con el artículo 8° de la Norma Técnica.
- 2.9 Sin perjuicio de lo anterior, es relevante precisar que la inexistencia de una regulación interna en una UGEL respecto al proceso de selección del representante de los docentes ante la CPPADD, no constituiría -en sí misma- una causal de nulidad de las elecciones reaizadas pese a la inexistencia de dicha regulación, toda vez que de acuerdo al Reglamento de la LRM y la Norma Técnica basta que el nombramiento de dicho miembro del CPPADD sea efectuado a través de proceso eleccionario, siempre que este se hubiera realizado en condiciones que garanticen su transparencia.

De la autonomía de las responsabilidades

- 2.10 En lo que respecta a este extremo, nos remitimos a lo expuesto en los numerales 2.4, 2.8, 2.9, 2.10 y 2.12 del Informe Técnico N° 290-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se concluyó lo siguiente:

"3.1 En vista que la responsabilidad penal, civil y administrativa tienen un fundamento y regulación diferente, el procedimiento judicial que se le sigue a determinados funcionarios o servidores no determina la imposibilidad de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario - PAD, orientado a identificar la responsabilidad que en este ámbito se haya generado por la violación de un bien jurídico distinto al que es materia de un proceso judicial."



² En condición de autoridades regionales a las cuales se encuentran adscritas las UGEL.

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****"Año del Buen Servicio al Ciudadano"**

- 2.11 En ese sentido, respecto a la consulta 2) es de señalar que, en atención al principio de autonomía de responsabilidades, el inicio de un proceso judicial contra un servidor por los mismos hechos que son objeto del procedimiento administrativo disciplinario instaurado en su contra ante la Entidad no enerva la continuación de este último³, no resultando procedente su suspensión, salvo existencia de mandato judicial expreso.

Por otra parte, respecto a la Ordenanza Regional N° 03-2015-CR-RL⁴, es de señalar que a través de la misma, el Gobierno Regional de Lima reafirma –en el ámbito de su jurisdicción– la prohibición de avocamiento indebido respecto a los trámites pendientes de resolver por el Poder Judicial establecida en el inciso 2 del artículo 139° de la Constitución y el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no resultando ello incompatible con el principio de autonomía de responsabilidades⁵. Consecuentemente, la imposibilidad de suspensión de un procedimiento administrativo disciplinario no resultaría contradictoria con lo establecido en la ordenanza antes descrita.

De las medidas preventivas y retiro

- 2.12 De acuerdo al artículo 44° de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial⁶ (en adelante LRM) el director de la institución educativa separa preventivamente al profesor y da cuenta al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente, cuando exista una denuncia administrativa o judicial contra este, por los presuntos delitos de violación contra la libertad sexual, hostigamiento sexual en agravio de un estudiante, apología del terrorismo, delitos de terrorismo y sus formas agravadas, delitos de corrupción de funcionarios, delitos de tráfico ilícito de drogas; así como por incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, que impiden el normal funcionamiento de los servicios públicos.

En esa misma línea, el artículo 86° del Reglamento de la LRM establece que corresponde al Director de la Institución Educativa, bajo responsabilidad funcional, aplicar de oficio la medida de separación preventiva al profesor, dando cuenta de ello al titular de la UGEL o DRE, o quien haga sus veces. Adicionalmente, refiere que en caso el Director de dicha institución educativa no efectúe la separación, corresponderá realizarlo al Titular de la UGEL o DRE.

- 2.13 Por su parte, de acuerdo a los artículos 48° y 49° de la LRM, la medida de retiro de la institución educativa es aplicada: i) Al docente que incurra en las causales de cese temporal descritas en los literales a) y b) del artículo 48° de la LRM, y ii) Al docente que incurra en las causales de destitución descritas en los literales d), e), f), g) y h) del artículo 49° de la LRM. En ambos casos, la medida se impone iniciado el proceso investigatorio previo al proceso administrativo disciplinario y en tanto estos no concluyan.

Complementando lo anterior, el artículo 86.2° del Reglamento de la LRM, precisa que el retiro del profesor es adoptado por el titular de la UGEL o DRE, o quien haga sus veces, previa recomendación de la CPPADD, la que evaluará la pertinencia del retiro, en los supuestos descritos en el numeral precedente.

- 2.14 En ese contexto, con respecto a la consulta 3) del documento de la referencia; es de señalar que de acuerdo al Reglamento de la LRM la medida de retiro de la institución educativa no resultaría aplicable de oficio, sino que, en los supuestos en que dicha medida procediera corresponde a la

³ O su instauración en caso no se hubiera instaurado aún.

⁴ Establecen el Marco Regulatorio sobre la prohibición de avocamiento indebido en trámites pendientes de resolver por el Poder Judicial en el ámbito del Gobierno Regional de Lima.

⁵ Ello en tanto el bien jurídico trasgredido que amerita el inicio de procedimiento administrativo disciplinario resulta distinto al que da origen al proceso judicial.

⁶ Concordante con el artículo 86.1 del Reglamento de la LRM y el artículo 29° de la Norma Técnica "Normas que Regulan el Proceso Administrativo Disciplinario para Profesores en el Sector Público", aprobada por Resolución Viceministerial N° 091-2015-MINEDU.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

CPPADD evaluar la pertinencia de su aplicación, a fin de elevar la recomendación al titular de la DRE o UGEL, o quien haga sus veces.

Sobre la evaluación psicológica al procesado

- 2.15 En este extremo nos remitimos a lo expuesto en el Informe Técnico N° 2272-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se arribó a las siguientes conclusiones:

"(...)

3.6 *Esta evaluación psicológica se llevará a cabo en el marco de las investigaciones preliminares o complementarias de la Comisión, a fin de determinar la comisión de las faltas previstas en los literales d) y e) del artículo 49º de la Ley de Reforma Magisterial, las cuales requieren –entre otros supuestos– para su configuración, se acredite el grave daño o perjuicio ocasionado al estudiante y otros miembros de la comunidad educativa y/o institución educativa.*

3.7 *A efectos de determinar el grave daño o perjuicio ocasionado al estudiante, y teniendo en consideración de lo establecido en el artículo 176º de la Ley N° 27444, las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada pueden disponer que tanto los profesores como los estudiantes presuntamente perjudicados se sometan a una evaluación psicológica a cargo de los psicólogos que forman parte de su personal, peritaje que junto a los demás medios de prueba aportados, tendrá pleno valor probatorio en el marco del procedimiento administrativo disciplinario, en virtud de lo señalado en el artículo 166º de la Ley N° 27444.*⁷

- 2.16 Consecuentemente, respecto a la consulta 4) es de señalar que en atención a lo previsto en el TUO de la Ley N° 27444, resulta posible que un psicólogo de la propia entidad (UGEL) pueda llevar a cabo la evaluación psicológica al docente investigado en el marco de un procedimiento disciplinario instaurado por la Entidad.

Sobre el Principio Non Reformatio in Peius

- 2.17 En cuanto a este punto, nos remitimos a lo expuesto en el Informe Técnico N° 411-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se estableció como conclusión lo siguiente:

"(...)

3.3 *Por la prohibición de la reforma peyorativa o reformatio in peius no es posible que las entidades de la Administración Pública puedan determinar una sanción mayor a la inicialmente impuesta cuando esta derive de un recurso impugnativo como el recurso de apelación, aun cuando se trate de un procedimiento reiniciado tras su declaración de nulidad del acto de imposición de sanción.*"

- 2.18 De esa manera, con respecto a la consulta 5), es de señalar que en aplicación del Principio Non Reformatio in Peius, ante la anulación de un procedimiento disciplinario hasta la etapa de imputación de los cargos, no resultaría posible que en la nueva calificación se atribuya a la misma conducta una sanción disciplinaria mayor a la originalmente atribuida en el procedimiento anulado.

Sobre el traslado de la denuncia al docente



⁷ Actualmente, el contenido de los artículos 166º y 176º de la Ley N° 27444, se encuentra en los artículos 175º y 185.2º del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****"Año del Buen Servicio al Ciudadano"**

- 2.19 El artículo 90º del Reglamento de la LRM regula la calificación e investigación de la denuncia por parte de las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes, estableciendo lo siguiente:
- La Comisión Permanente o Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes, podrá realizar actos de investigación antes de emitir el informe preliminar, con la finalidad de recabar evidencias sobre la veracidad del hecho denunciado.
 - La Comisión Permanente o Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios para Docentes se pronunciará, en el plazo de treinta (30) días de recibida la denuncia, bajo responsabilidad funcional, sobre la procedencia o no de instaurar proceso administrativo disciplinario a través de un informe preliminar. Una vez aprobado dicho informe, la Comisión lo remite al Titular de Instancia de Gestión Educativa Descentralizada correspondiente.
 - En caso la Comisión recomiende la instauración de proceso administrativo disciplinario, el Titular de la Instancia de Gestión Educativa Descentralizada emite la respectiva resolución en un plazo no mayor de cinco (5) días desde la fecha de recibido dicho informe.
- 2.20 Ahora bien, conforme al artículo 38º de la Norma Técnica, el término para la presentación del descargo por parte del profesor procesado es de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución de instauración pudiendo ser prorrogado hasta por cinco (5) días adicionales.
- 2.21 Bajo ese marco normativo, con respecto a la consulta 6) del documento de la referencia, debe precisarse que el Reglamento de la LRM ni la Norma Técnica han previsto expresamente la posibilidad de correr traslado de la denuncia al docente procesado antes de la instauración del procedimiento, no obstante, tampoco contienen disposición expresa sobre su imposibilidad.

Por su parte, se observa que la Comisión de procedimientos disciplinarios puede realizar actos de investigación antes de emitir el informe preliminar, lo que abriría la posibilidad solicitar información al propio docente denunciado, para efectos de lo cual, podría resultar necesario ponerle en conocimiento los términos de la denuncia. En dicho escenario, debe tenerse presente que dicho traslado no constituiría propiamente una solicitud de descargos, pues ello corresponde recién una vez instaurado el procedimiento.

Sin perjuicio de ello, la pertinencia y necesidad de trasladar la denuncia al docente durante los actos de investigación preliminar debe ser evaluada por la comisión, a efectos de prevenir un perjuicio a dichos actos de investigación con la notificación prematura al denunciado.

III Conclusiones

- 3.1. El régimen disciplinario de los docentes sujetos a la carrera magisterial se encuentra regulado por la LRM, su Reglamento y la Norma Técnica, la cual contiene las disposiciones a las que se sujetan los procesos administrativos disciplinarios seguidos a dichos servidores que incurran en faltas de carácter disciplinario, aplicando los principios del derecho administrativo sancionador; no obstante, dichos servidores se rigen supletoriamente (en todo aquello no previsto por dichas normas especiales) por el régimen disciplinario de la LSC y sus normas de desarrollo.
- 3.2. El Reglamento de la LRM ni la Norma Técnica han regulado el proceso de elección del representante de los docentes ante la CPPADD, no obstante, ello no impide que las instancias de gestión educativa, a través de la emisión de lineamientos u otros instrumentos de gestión puedan regular dicho procedimiento eleccionario, siempre en el marco de respeto a lo previsto en la LRM, su reglamento y la Norma Técnica.
- 3.3. La inexistencia de una regulación interna en una UGEL respecto al proceso de selección del representante de los docentes ante la CPPADD, no constituiría -en sí misma- una causal de nulidad de las elecciones efectuadas pese a la inexistencia de dicha regulación, toda vez que de





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

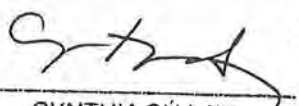
acuerdo al Reglamento de la LRM y la Norma Técnica basta que el nombramiento de dicho miembro del CPPADD sea efectuado a través de proceso eleccionario, siempre que el mismo se hubiera realizado en condiciones que garanticen su transparencia.

- 3.4. En atención al principio de autonomía de responsabilidades, el inicio de un proceso judicial contra un servidor por los mismos hechos que son objeto del procedimiento administrativo disciplinario instaurado en su contra por la Entidad, no enerva la continuación de este último, no resultando procedente su suspensión, salvo por mandato judicial expreso.
- 3.5. De acuerdo a lo previsto en el Reglamento de la LRM, la medida de retiro de la institución educativa no resultaría aplicable de oficio, sino que, en los supuestos en que dicha medida procediera corresponde a la CPPADD evaluar la pertinencia de su aplicación, a fin de elevar la recomendación correspondiente al titular de la DRE o UGEL, o quien haga sus veces.
- 3.6. En atención a lo previsto en el TUO de la Ley N° 27444, resulta posible que un psicólogo de la propia entidad (UGEL) pueda llevar a cabo la evaluación psicológica al docente investigado en el marco de un procedimiento disciplinario instaurado por la Entidad.
- 3.7. En aplicación del Principio Non Reformatio in Peius, ante la anulación de un procedimiento disciplinario hasta la etapa de imputación de los cargos, no resultaría posible que en la nueva calificación se atribuya a la misma conducta una sanción disciplinaria mayor a la originalmente atribuida en el procedimiento anulado.
- 3.8. El Reglamento de la LRM ni la Norma Técnica han previsto expresamente la posibilidad de correr traslado de la denuncia al docente procesado antes de la instauración del procedimiento, no obstante, tampoco contienen disposición expresa sobre su imposibilidad. Por su parte, sí se ha previsto que la Comisión de procedimientos disciplinarios puede realizar actos de investigación antes de emitir el informe preliminar, lo que abriría la posibilidad solicitar información al propio docente denunciado para efectos de lo cual podría resultar necesario ponerle en conocimiento los términos de la denuncia.

Sin perjuicio de ello, la pertinencia y necesidad de trasladar la denuncia al docente durante los actos de investigación preliminar debe ser evaluada por la comisión, a efectos de prevenir un perjuicio a dichos actos de investigación con la notificación prematura al denunciado.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,


CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (a) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/ear.

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2017