



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

RESOLUCIÓN N° 02182 -2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala

EXPEDIENTE : 2668-2016-SERVIR/TSC
IMPUGNANTE : ROSALIA ZENOBIA MUNSIBAY MUÑOA
ENTIDAD : UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03
MATERIA : RÉGIMEN DISCIPLINARIO
LEGITIMIDAD PARA IMPUGNAR

SUMILLA: *Se declara IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por la señora ROSALIA ZENOBIA MUNSIBAY MUÑOA contra la Resolución Directoral N° 12650-2016-UGEL 03, del 13 de septiembre de 2016, emitida por la Dirección del Programa Sectorial II de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 03; por falta de legitimidad para impugnar.*

Lima, 21 de diciembre de 2016

ANTECEDENTES

1. El 2 de junio de 2015, la señora ROSALIA ZENOBIA MUNSIBAY MUÑOA, en adelante la impugnante, en su calidad de docente de la Institución Educativa “Centro Piloto de Recuperación Pedagógica” de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 03, en adelante la UGEL N° 03, interpuso denuncia contra el señor de iniciales J.F.G.C., Director de la citada institución educativa, por abuso de autoridad y negligencia en el desempeño de sus funciones, al no haberle entregado copia de la documentación solicitada en virtud de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. En atención a la denuncia realizada, mediante Resolución Directoral N° 10484-2016-UGEL 03, del 14 de julio de 2016, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 03 resolvió instaurar proceso administrativo disciplinario al señor de iniciales J.F.G.C., por no haber respondido dentro del plazo establecido el requerimiento solicitado por la impugnante, imputándole la trasgresión del literal q) del artículo 40° de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial¹ y el literal b) del artículo 11° de la Ley N° 27806², así como la falta tipificada en el artículo 48° de la Ley N° 29944³.

¹ Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial

“Artículo 40°.- Deberes

Los profesores deben:

(...)

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

² Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

3. El 15 de agosto de 2016, el señor de iniciales J.F.G.C. presentó sus descargos negando los hechos imputados, manifestando que la impugnante no se había apersonado a requerir la entrega de la información solicitada, motivo por el cual le curso el Memorando N° 031-15-DCPRP/UGEL 03, del 11 de mayo de 2015, donde se le solicitaba la realización del pago correspondiente para tener acceso a los documentos solicitados.
4. Mediante Resolución Directoral N° 12650-2016-UGEL 03, del 13 de septiembre de 2016⁴, la Dirección del Programa Sectorial II de la UGEL N° 03 resolvió absolver de los cargos imputados al director denunciado por la impugnante, al haber desvirtuado la falta imputada.

TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

5. El 10 de octubre de 2016, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 12650-2016-UGEL 03, solicitando se revoque al acto impugnado y, consecuentemente, se sancione al director de iniciales J.F.G.C., por incumplimiento de sus deberes e implementar actos de hostilidad laboral en su contra.
6. Con Oficio N° 013281-2016-MINEDU/UGEL.03/DIR-AAJ, la Dirección de Programa Sectorial II de la UGEL N° 03, remitió al Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, el recurso interpuesto por la impugnante, así como los antecedentes que dieron origen al acto impugnado.

“Artículo 11º.- Procedimiento

El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento:

(...)

b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido.

(...)”.

³ Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial

“Artículo 48º.- Cese temporal

Son causales de cese temporal en el cargo, la transgresión por acción u omisión, de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones en el ejercicio de la función docente, considerados como grave.

(...)”.

⁴ Notificada la impugnante el 20 de septiembre de 2016.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

ANÁLISIS

De la competencia del Tribunal del Servicio Civil

7. De conformidad con el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023⁵, en su versión original, el Tribunal tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en materia de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario, terminación de la relación de trabajo y pago de retribuciones; siendo la última instancia administrativa.
8. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, acorde a lo dispuesto por su Centésima Tercera Disposición Complementaria Final⁶, el Tribunal carece de competencia para conocer y emitir un pronunciamiento respecto del fondo de los recursos de apelación en materia de pago de retribuciones.
9. Asimismo, conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 23 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC⁷, precedente de observancia obligatoria sobre competencia temporal, el Tribunal es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación que sean presentados

⁵ Decreto Legislativo N° 1023 - Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

“Artículo 17º.- Tribunal del Servicio Civil

El Tribunal del Servicio Civil - el Tribunal, en lo sucesivo - es un órgano integrante de la Autoridad que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema.

El Tribunal es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Conoce recursos de apelación en materia de:

- a) Acceso al servicio civil;
- b) Pago de retribuciones;
- c) Evaluación y progresión en la carrera;
- d) Régimen disciplinario; y,
- e) Terminación de la relación de trabajo.

El Tribunal constituye última instancia administrativa. Sus resoluciones podrán ser impugnadas únicamente ante la Corte Superior a través de la acción contencioso administrativa.

Por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Autoridad, se aprobarán las normas de procedimiento del Tribunal”.

⁶ Ley N° 29951 - Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“CENTÉSIMA TERCERA.- Deróguese el literal b) del artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”.

⁷ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

ante las entidades a partir del 15 de enero de 2010, siempre y cuando, versen sobre las materias establecidas en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023.

Sobre la legitimidad e interés de la impugnante

10. Conforme a lo expuesto en los antecedentes, la impugnante ha solicitado que se revoque la Resolución Directoral N° 12650-2016-UGEL 03, a través de la cual la UGEL N° 03 resolvió absolver de los cargos imputados al director de iniciales J.F.G.C.
11. En dicho contexto, la Sala considera que de modo previo a analizar los argumentos del recurso de apelación, se debe determinar si la impugnante se encuentra legitimada para cuestionar la Resolución Directoral N° 12650-2016-UGEL 03.
12. Sobre el particular, para González Pérez “(...) en la doctrina procesal moderna, la legitimación tiene un significado concreto. Así como la capacidad -llamada legitimación ad processum- implica la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, la legitimación, llamada también legitimación ad causam, implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto. Tal aptitud viene determinada por la posición en que se encuentre respecto de la pretensión procesal. Sólo las personas que se encuentran en determinada relación con la pretensión, pueden ser parte en el proceso en que la misma se deduce. Por tanto, esta idoneidad específica se deriva de la relación jurídica debatida en el proceso; (...)”⁸.
13. Asimismo, Santamaría Pastor señala que “(...) Cuando un acto de la Administración interfiere en el ámbito vital de una persona, causando un daño cualquiera en el mismo y de modo contrario a Derecho, surge en el particular afectado un derecho a reaccionar contra el perjuicio sufrido, al objeto de restablecer la integridad de su ámbito vital dañado (...)”⁹.
14. En consecuencia, la legitimidad constituye la relación de titularidad que existe entre las partes y los intereses sustancialmente invocados por ellas, siendo que cuando se lesiona el derecho (titular) o interés legítimo individual (persona afectada) recién se generaría el derecho de acción. Es un presupuesto procesal referido a la relación objetiva entre la identidad de la persona que recurre a la Administración (a través del derecho de petición, derecho de contradicción, entre

⁸ Referido por Osvaldo Alfredo Gozáini y Alberto Biglieri, *Intereses e interesados en el procedimiento administrativo*, en *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, México, 2009, p. 207.

⁹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 3ª Ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 2000, p. 403.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

otros) y el derecho subjetivo material o interés legítimo del cual señala ser titular o persona afectada.

15. De conformidad con el artículo 15º del Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹⁰, en adelante el Reglamento, con relación a las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo, pueden interponer recurso de apelación:
- (i) La persona natural al servicio del Estado con derecho o interés legítimo afectado por una decisión u omisión administrativa;
 - (ii) Quien no estando al servicio del Estado, cuente con derecho o interés legítimo afectado por una decisión u omisión administrativa; y,
 - (iii) Las personas que no estando al servicio del Estado, apelan por la afectación a su derecho de acceder al servicio civil.

En tal sentido, solamente cuando la persona que interponga un recurso de apelación se encuentre dentro de alguno de los referidos supuestos, el Tribunal podrá analizar el cuestionamiento planteado, caso contrario sería aceptar como válido que cualquier persona estuviera legitimada para impugnar actos que no le agravian y que se circunscriben a la relación entre la Entidad y las personas que sí tienen derecho o interés legítimo.

16. En el presente caso, aplicando los supuestos establecidos en el Reglamento para considerar que una persona tiene legitimidad para cuestionar en vía de apelación las decisiones u omisiones de la administración pública ante el Tribunal, se aprecia lo siguiente:

¹⁰Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

“Artículo 15º.- Recurso de apelación

El recurso de Apelación tiene por objeto contradecir una actuación o silencio por parte de cualquiera de las Entidades para que el Tribunal, previo procedimiento, lo revoque, anule, modifique o suspenda sus efectos.

Tienen legitimidad para presentar apelación, la persona natural al servicio del Estado o quien no tiene dicha condición, pero que cuente con derecho o interés legítimo afectado por una decisión u omisión administrativa, referido a las materias señaladas en el artículo 3 del Reglamento. También tienen legitimidad quienes no siendo personas al servicio de la entidad apelan por la afectación a su derecho de acceso al servicio civil”.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

- (i) Con relación al primer supuesto, conforme se puede apreciar de la documentación que obra en el expediente administrativo, la impugnante no es la persona a quien se le debió iniciar procedimiento administrativo disciplinario, sino quien denunció ante la UGEL N° 03 la presunta inconducta del señor de iniciales J.F.G.C., por lo que el resultado de dicho procedimiento no afecta sus derechos o intereses.

Sobre el particular, cabe precisar que el procedimiento administrativo disciplinario, al igual que el procedimiento administrativo sancionador, se inicia de oficio¹¹, siendo la denuncia efectuada por cualquier persona, el medio a través del cual la Administración Pública toma conocimiento de supuestas infracciones, a efecto de investigar y sancionar en caso se acredite la comisión de la infracción o falta disciplinaria, sin que ello conlleve a que el denunciante sea considerado sujeto del procedimiento¹².

- (ii) Respecto al segundo supuesto, de la revisión del recurso de apelación se aprecia que la impugnante no ha invocado que derecho o interés suyo puede verse afectado con la decisión tomada en el procedimiento administrativo disciplinario que no ha sido iniciado en su contra.
- (iii) Finalmente, la impugnante tampoco se encuentra dentro del tercer supuesto, toda vez que conforme se desprende de su recurso impugnativo no está cuestionando su derecho a acceder al servicio civil sino la decisión de la UGEL N° 03 dentro de un procedimiento administrativo.

17. De conformidad con el artículo 24° del Reglamento¹³, el recurso de apelación debe ser declarado improcedente, entre otros, cuando la impugnante no acredite

¹¹Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. (...)”.

¹²Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 105°.- Derecho a formular denuncias

105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento. (...)”.

¹³Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

“Artículo 24°.- Improcedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la consolidación del Mar de Grau"

derecho o interés legítimo afectado (carezca de legitimidad) con la decisión u omisión de la administración pública.

18. En tal sentido, la Sala considera que no encontrándose la impugnante dentro de ninguno de los criterios o supuestos de legitimidad para interponer recurso de apelación establecido en el Reglamento, el recurso impugnativo interpuesto deviene en improcedente.
19. De otro lado, siendo evidente que la impugnante carece de legitimidad para impugnar, en atención a los principios de celeridad, eficacia y simplicidad¹⁴ que rigen el procedimiento administrativo general, esta Sala considera que es innecesario proceder a la admisión del referido recurso impugnativo para posteriormente declarar su improcedencia, la que resulta manifiesta.

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 17º del Decreto Legislativo N° 1023, la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil;

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar IMPROCEDENTE el recurso de apelación interpuesto por la señora ROSALIA ZENOBIA MUNSIBAY MUÑOZA contra la Resolución Directoral N° 12650-2016-

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 3º del presente Reglamento.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 17º del presente Reglamento.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no sea una persona sujeta al régimen del servicio civil y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido".

¹⁴**Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General****"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

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.

1.10. **Principio de eficacia.-** Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. (...)

1.13. **Principio de simplicidad.-** Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Tribunal del Servicio
Civil

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

“Año de la consolidación del Mar de Grau”

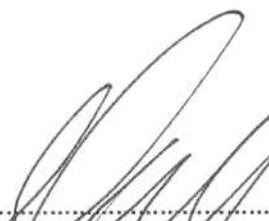
UGEL 03, del 13 de septiembre de 2016, emitida por la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03; por falta de legitimidad para impugnar.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la señora ROSALIA ZENOBIA MUNSIBAY MUÑOZA y a la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03, para su cumplimiento y fines pertinentes.

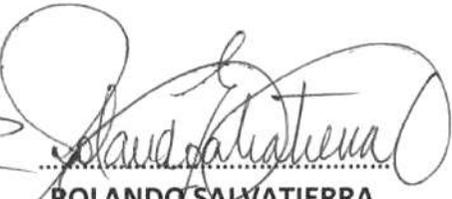
TERCERO.- Devolver el expediente a la Dirección del Programa Sectorial II de la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 03.

CUARTO.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.


.....
**GUILLERMO JULIO
MIRANDA HURTADO
VOCAL**


.....
**CARLOS GUILLERMO
MORALES MORANTE
PRESIDENTE**


.....
**ROLANDO SALVATIERRA
COMBINA
VOCAL**

A3/CP7