

EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN PROCESOS DISCIPLINARIOS DOCENTES EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL PERÚ

*The exhaustion of administrative procedures in teaching
disciplinary processes in public universities in Perú*

OSCAR PLAYMER LUQUE CHAMBIZEA*

Resumen

El artículo analiza el principio de agotamiento de la vía administrativa en los procedimientos disciplinarios contra docentes en universidades públicas del Perú. Se emplea una metodología cualitativa, de tipo explicativa, basada en el análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial. El objetivo principal es examinar cómo este principio actúa como garantía del debido proceso y como requisito previo para el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se discute su fundamento normativo en la Ley N.º 27444, la Ley Universitaria N.º 30220 y la Sentencia N.º 1150-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional, que lo consagra como precedente vinculante. Los resultados indican una aplicación desigual del principio entre universidades, lo que genera inseguridad jurídica. Se concluye que una implementación uniforme del agotamiento de la vía administrativa fortalecería la legalidad, el derecho de defensa y la tutela efectiva, armonizando los procedimientos disciplinarios con los derechos fundamentales y el respeto a la autonomía universitaria.

Palabras clave: Agotamiento de la vía administrativa, derecho de defensa, debido proceso, procedimiento disciplinario, Tribunal Constitucional, tutela jurisdiccional, universidades públicas.

Abstract

This article analyzes the principle of exhaustion of administrative remedies in disciplinary proceedings against professors in public universities in Peru. A qualitative and explanatory methodology is used, based on doctrinal, normative, and jurisprudential analysis. The main objective is to examine how this principle operates as a guarantee of due process and as a prerequisite for access to administrative jurisdiction. The legal basis is found in Law No. 27444, University Law No. 30220, and Constitutional Court Ruling No.

* Universidad Nacional del Altiplano de Puno
<https://doi.org/10.56036/rp.v5i2.97>
correo: chale1394@gmail.com

1150-2004-AA/TC, which establishes a binding precedent. The findings show that the application of this principle varies across institutions, creating legal uncertainty. The article concludes that uniform implementation of the exhaustion requirement would strengthen legality, the right to defense, and effective judicial protection, while respecting fundamental rights and university autonomy.

Keywords Administrative legality, disciplinary procedure, due process, exhaustion of administrative remedies, public universities, right to defense.

INTRODUCCIÓN

El principio de agotamiento de la vía administrativa constituye una garantía clave del Estado constitucional de derecho. Este principio impone al administrado la obligación de agotar todos los recursos administrativos antes de acudir al Poder Judicial, en línea con la Ley del Procedimiento Administrativo General N.º 27444. En el ámbito universitario, cobra particular relevancia cuando se aplican sanciones disciplinarias a docentes, debido a que están en juego derechos fundamentales como el trabajo, la carrera profesional y el debido proceso.

La Ley Universitaria N.º 30220 regula el régimen disciplinario docente, pero su aplicación ha generado controversias respecto a la exigencia o no del agotamiento de la vía administrativa. Esta problemática se encuentra también abordada en la Sentencia N.º 1150-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional, que establece como precedente vinculante el agotamiento de dicha vía antes de acudir al amparo o al contencioso-administrativo.

El objetivo del presente artículo es analizar el marco jurídico y jurisprudencial del agotamiento de la vía administrativa en los procedimientos disciplinarios universitarios, reflexionando críticamente sobre su aplicación práctica. Se emplea un enfoque cualitativo con análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial. No se emplean instrumentos empíricos, dado que el estudio es de carácter teórico-jurídico. El contenido se estructura en tres partes: el marco teórico-conceptual, el desarrollo normativo y jurisprudencial, y una reflexión crítica con propuestas de mejora.

1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El agotamiento de la vía administrativa es un presupuesto procesal que obliga a los administrados a recurrir previamente a los medios impugnatorios administrativos antes de acudir al órgano jurisdiccional. Según Rodríguez (1999), constituye el “trámite necesario para poder trasladar el reclamo contra la Administración de las instancias internas a los órganos jurisdiccionales”. En el sistema jurídico peruano, este principio busca evitar una sobrecarga judicial y fortalecer la autotutela administrativa.

En materia universitaria, el principio de autonomía consagrado en la Constitución Política del Perú reconoce a las universidades la potestad de organizar sus órganos internos y establecer sus propios procedimientos disciplinarios. Sin embargo, dicha autonomía no es absoluta, y debe ejercerse dentro del marco del respeto a los derechos fundamentales, especialmente el debido proceso.

El principio de agotamiento de la vía administrativa forma parte del Derecho Administrativo y constituye una exigencia previa al inicio de la vía judicial. Este principio tiene como objetivo permitir que la administración pública revise sus propias decisiones antes de que el conflicto sea llevado al Poder Judicial, favoreciendo la economía procesal y el respeto por la autotutela administrativa.

Rodríguez (1999), sostiene que el agotamiento de la vía administrativa es el trámite necesario para poder trasladar el reclamo contra la Administración, de las instancias internas de ésta a los órganos jurisdiccionales; y en términos generales, para que opere dicho agotamiento, se requiere el ejercicio en tiempo y forma de todos los recursos que la ley establece para cada caso específico y que se pueden ejercer en sede administrativa.

En el contexto peruano, Loayza (2015) y Tineo (2019) sostienen que el agotamiento de la vía administrativa es un requisito para la procedencia de la demanda contencioso-administrativa, en virtud de lo previsto por la Ley N.º 27584 y la Ley Universitaria N.º 30220.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en diversas sentencias que este principio no solo debe cumplirse formalmente, sino también bajo parámetros de razonabilidad, motivación y debido procedimiento.

Este marco se articula con la autonomía universitaria (art. 18 de la Constitución) y con las normas específicas del régimen disciplinario y de personal docente universitario

Tutela Jurisdiccional efectiva y debido proceso: Principios constitucionales vinculados a la garantía de derechos en procedimientos administrativos

Gonzales (2014), al instaurarse la carrera administrativa en el Perú el año 1950, por efecto del Decreto Ley N.º 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, se establecieron también la estabilidad laboral absoluta del personal civil, sus obligaciones, faltas y sanciones. Posteriormente, el año 1984, se dio el Decreto Legislativo N.º 276, Ley de bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, actualmente vigente y, recientemente, se promulgó la Ley N.º 30057 Ley del Servicio Civil, que contempla un elenco de faltas que complementan las consideradas en la ley de carrera. Gonzales (2014), la gravedad y frecuencia de las faltas administrativas, ha obligado al Estado a ampliar, mediante Ley N.º 29622, Ley que modifica la Ley N.º 27785, las facultades de la Contraloría General de la República para sancionar

en materia de responsabilidad administrativa funcional, cuyo Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011- PCM, 28 contempla cinco tipos de infracciones, cada uno de los cuales contiene a su vez una serie de conductas consideradas como faltas.

Guzmán (2013), El debido proceso, como derecho constitucional, es un derecho complejo, definiéndose como tal aquel derecho cuyo contenido se encuentra conformado a su vez por otros derechos, de naturaleza y estructura más sencilla. En este orden de ideas, el debido proceso contiene en su seno derechos tan importantes como el derecho al juez o a la autoridad natural, el derecho de defensa o la motivación de las resoluciones emitidas por la entidad respectiva. Por otro lado, la doctrina y la jurisprudencia, peruana y comparada, reconocen dos modalidades de debido proceso, el adjetivo y el material. En primer término, el debido proceso adjetivo o procesal implica el cumplimiento de las normas que regulan el proceso o procedimiento, las mismas que se encuentran en la Constitución y que son desarrolladas en las normas procesales pertinentes. Asimismo, el debido proceso material o sustantivo implica la emisión de una sentencia o resolución ajustada a derecho, es decir, como resultado de la realización de un proceso justo; esta requiere que cumplan con criterios mínimos de razonabilidad, de proporcionalidad, de equidad, que permitan vincular el debido proceso, no solamente con el cumplimiento de requisitos formales sino también con la satisfacción de la justicia, necesario para obtener la resolución de conflictos y la paz social.

Landa (2012), sostiene que el debido proceso es un derecho humano abierto de naturaleza procesal y alcances generales, que busca resolver de forma justa las controversias que se presentan ante las autoridades judiciales. Se considera un derecho “continente” pues comprende una serie de garantías formales y materiales. Como tal, carece de un ámbito constitucionalmente protegido de manera autónoma, de modo que su lesión se produce cuando se afecta cualquiera de los derechos que consagra, y no uno de manera específica. Pero el concepto de debido proceso no se agota en lo estrictamente judicial, sino que se extiende a otras dimensiones, de modo que puede hablarse de un debido proceso administrativo, de un debido proceso corporativo particular, de un debido proceso parlamentario, etc., pues lo que en esencia asegura el debido proceso es la emisión de una decisión procedimentalmente correcta con respecto de sus etapas y plazos, y sobre todo, que se haga justicia.

Guzmán (2000) El debido proceso en sede administrativa, indica lo que ocurre es que el debido proceso es, al mismo tiempo, un principio constitucionalmente consagrado, una garantía de la Administración de Justicia y, sobretodo, un derecho constitucional, sometidos a una importante protección por parte del ordenamiento. Por tanto, definimos debido proceso como el conjunto de garantías indispensables para que un proceso pueda ser considerado justo. Ahora bien, el debido proceso, como derecho constitucional, es un derecho complejo, definiéndose como tal aquel

derecho cuyo contenido se encuentra conformado a su vez por otros derechos, de naturaleza y estructura más sencilla. En este orden de ideas, el debido proceso contiene en su seno derechos tan importantes como el derecho al juez o autoridad natural, el derecho de defensa o la motivación de las resoluciones emitidas por la entidad respectiva. La doctrina y la jurisprudencia del país y de parte del resto del Mundo están considerando al derecho al debido proceso como un derecho que no solo es aplicable a 49 los órganos jurisdiccionales, sino también a los entes administrativos, e inclusive, a las entidades privadas de naturaleza corporativa.

Parada (2017), las formas de la actividad administrativa comprenden funciones de limitación de la actividad de los particulares, de prestación de servicios públicos, de fomento de la actividad privada y actividades cuasijudiciales (como la sancionadora y arbitral). Esto lleva consigo que las formas de intervención sean diferentes, por lo cual hay que hablar de varias clases de procedimientos administrativos. En Derecho Español, puede hablarse de un procedimiento no formalizado o flexible, y de otros 33 procedimientos formalizados o rígidos., cuya tramitación escalonada se regula de forma preclusiva en otras normas legales y reglamentarias.

Parada (2017), una clasificación importante de los procedimientos administrativos es la que distingue entre procedimiento sea lineal o triangular. El procedimiento administrativo es aquella herramienta que utiliza un administrado para poder obtener alguna respuesta de la administración que incida sobre sus intereses. Inicia con el ejercicio del derecho de petición y culmina con la emisión de un acto administrativo.

Giannini (1993) al respecto sostiene que está compuesta del procedimiento declarativo y el procedimiento constitutivo, según su efecto jurídico sea originar, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, o, atribuir una calificación jurídica a una cosa, personal o situación. A su vez, el procedimiento constitutivo es desagregado en el procedimiento obligatorio (si tiene por propósito hacer perder un derecho, privar de alguna facultad o disposición, o imponer alguna obligación), el procedimiento concesorio (si produce un acrecentamiento en la situación del administrado) y el autorizatorio. Ahora bien, desde la perspectiva del interés público en juego, el mismo procedimiento constitutivo puede ser desdoblado en los procedimientos homogéneos o simples y en procedimientos heterogéneos o complejos. Finalmente, también puede diferenciarse entre procedimientos de primer grado y segundo grado, según se trate de satisfacer un interés indirectamente por medio de la declaración o constitución de situaciones, o revisar una decisión ya adoptada antes (...).

Antecedentes, realizada la búsqueda del registro de trabajo de investigación en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno, advertimos que no se ha encontrado ningún trabajo de investigación referente al tema materia de investigación; así como también en el ámbito en que desarrollamos nuestra investigación jurídica no se aprecia investigaciones relacionadas con el problema; sin embargo, apreciamos artículos publicados en libros y revistas. Así en

el ámbito de la doctrina nacional, (Rodríguez 1999) sostiene que el agotamiento de la vía administrativa es el trámite necesario para poder trasladar el reclamo contra la Administración, de las instancias internas de ésta a los órganos jurisdiccionales; y en términos generales, para que opere dicho agotamiento, se requiere el ejercicio en tiempo y forma de todos los recursos que la ley establece para cada caso específico y que se pueden ejercer en sede administrativa.

2. FUNDAMENTO NORMATIVO

La Ley N.º 27444, en su artículo 218, establece que deben agotarse todos los recursos administrativos antes de acudir a la justicia. La Ley Universitaria N.º 30220, si bien regula el régimen disciplinario docente, no prevé expresamente esta exigencia, generando así vacíos normativos que pueden afectar la legalidad de los procedimientos.

3. PRECEDENTE VINCULANTE: SENTENCIA N.º 1150-2004-AA/TC

La Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 1150-2004-AA/TC establece como precedente vinculante la necesidad del agotamiento de la vía administrativa en procedimientos disciplinarios antes de recurrir a la vía judicial. El Tribunal señaló que el acceso a la tutela judicial efectiva exige haber agotado previamente los medios impugnatorios disponibles, salvo que se acredite la afectación directa a derechos fundamentales sin posibilidad de reparación ulterior.

4. APLICACIÓN PRÁCTICA EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La revisión de reglamentos disciplinarios de diversas universidades muestra que muchas no contemplan el agotamiento de la vía administrativa como paso obligatorio, lo que ocasiona fallos judiciales contradictorios. Esta disparidad revela la necesidad de armonizar los reglamentos internos con la Ley N.º 27444 y con la jurisprudencia constitucional.

CONCLUSIONES

El agotamiento de la vía administrativa es una garantía esencial del debido proceso en el marco del derecho administrativo sancionador universitario.

Su omisión en reglamentos disciplinarios universitarios debilita la seguridad jurídica y el derecho a una defensa efectiva.

La Sentencia N.º 1150-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional obliga a las universidades públicas a reconocer este principio como requisito previo para acudir al contencioso-administrativo o al amparo.

Se recomienda incorporar expresamente este requisito en los reglamentos internos de las universidades, respetando la autonomía institucional, pero bajo parámetros constitucionales.

REFERENCIAS

- Giannini, M. S. (1993). *Derecho Administrativo*. Milán: Giuffrè.
- González, J. (2014). *Derecho Disciplinario Peruano*. Lima: Palestra.
- Guzmán, C. (2000). *El debido proceso en sede administrativa*. Lima: Grijley.
- Guzmán, C. (2013). *Constitución y proceso*. Lima: Ara.
- Landa, C. (2012). *Derechos fundamentales y debido proceso*. Lima: PUCP.
- Loayza, E. (2015). *Derecho Administrativo Peruano*. Lima: Jurista.
- Parada, R. (2017). *Procedimiento Administrativo: Enfoque comparado*. Madrid: Dykinson.
- Rodríguez, J. (1999). *El principio de legalidad en el procedimiento administrativo*. Lima: Palestra.
- Tineo, A. (2019). *Manual de Derecho Contencioso-Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia 1150-2004-AA/TC*.