



GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

VISTOS:

El Informe de Precalificación N° 00022-2023-GRC/STPAD, de fecha 19 de abril de 2023, la Carta N° 00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio del 2023, el Informe N° 000108-2024-GRC/STPAD, de fecha 04 de abril de 2024, el Informe N°674-2024-ORH de fecha 08 de abril de 2024, y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 4° del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional del Callao, aprobado con Ordenanza Regional N°0001, de fecha 26 de enero 2018, se establece que el Gobierno Regional del Callao, emana de la voluntad popular. Es persona jurídica de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de la su competencia, constituyendo un Pliego Presupuestal, para su administración económica y financiera;

Que, el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS, establece que son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta;

Que, el artículo 10 en el numeral 2, señala que, son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14;

Que, un acto administrativo es válido cuando ha sido emitido en conformidad con las normas jurídicas previamente vigentes, ordenadoras de dicha actuación y se conforma según la concurrencia de todos los elementos esenciales, los cuales están establecidos en el artículo 3¹ del TUO de la LPAG. Cuando exista falla en su estructuración o mala aplicación de sus elementos, provoca el surgimiento de los mecanismos de autotutela de revisión o de colaboración del administrado, orientado a la búsqueda de su descalificación;

Que, por su parte, el Tribunal del Servicio Civil ha desarrollado lo concerniente a la potestad anulatoria como expresión de autotutela de la administración pública, en el mencionado Acuerdo de Sala Plena, según lo siguiente:

¹ Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. Procedimiento regular. - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.



“15. En lo que respecta concretamente a la nulidad del acto administrativo, debemos señalar que éste implica dejar sin efecto un acto administrativo en salvaguarda del interés público cuando se ha constatado que adolece de graves vicios por ser contrario al ordenamiento jurídico. A este poder jurídico, por el cual la Administración Pública puede eliminar sus actos viciados en la vía administrativa aun invocando sus propias deficiencias, se le denomina potestad de invalidación², y está orientado al control de las actuaciones de la Administración en beneficio del interés colectivo;

16. Esta potestad puede ser motivada en la propia acción u omisión de la Administración o en la de otros participantes del procedimiento, por ejemplo, el administrado; debiendo subsumirse en alguna de las causales establecidas en el artículo 10º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.”

Que, los requisitos de validez del acto administrativo, conforme al artículo 3º del TUO de la LPAG son la competencia, el objeto o contenido, la finalidad pública, la motivación y el procedimiento regular. Por tanto, la contravención al ordenamiento jurídico a la que alude el TSC se refiere a la verificación de dichos presupuestos, como elementos concurrentes para la generación de un acto administrativo válido;

Que, en la línea de lo señalado, corresponde entonces decir que el numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios “(...) no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los 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 (...)”³;

Que, en el mismo sentido, el Tribunal Constitucional manifiesta que “(...)el derecho reconocido en la referida disposición “(...) no sólo 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 (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana (...)”⁴;

Que, por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten⁵;

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Décimo Segunda Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Octubre 2017. P. 211.

³ Fundamento 2º de la Sentencia emitida en el expediente N° 02678-2004-AA/TC.

⁴ Fundamento 3º de la sentencia emitida en el expediente N° 2659-2003-AA/TC.

⁵ 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: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.



Que, en el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios, como el que concita el presente análisis, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos *“los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”*⁶;

Que, por su parte, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N°27444⁷ establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el principio de legalidad, según el cual, *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”*;

Que, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto del interés, obligación o derecho de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1° del TUO de la LPAG⁸;

Que, es posible afirmar que, al emitir un acto administrativo, la Entidad debe hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo;

Que, asimismo, el artículo 11° numeral 11.1 del acotado texto establece que, los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley; el numeral 11.2 señala que, la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad. La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo;

Que, igualmente, su artículo 213° prevé en el numeral 213.1 que, en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales; el numeral 213.2 establece que, la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario;

Que, mediante Informe N°000108-2024-GRC/STPAD, de fecha 04 de abril de 2024, la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, en calidad de órgano de apoyo de las autoridades del PAD, informó a la Oficina de Recursos Humanos sobre el resultado de la revisión realizada a la Carta N° 00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio de 2023, que dispone el inicio el PAD contiene el siguiente hecho infractor:

“Negligencia en el desempeño de las funciones”.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo (...).

⁶ RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.

⁷ 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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

⁸ Artículo 1°. -Concepto de acto administrativo

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (...).



Que, conforme a lo expuesto en los precedentes 22 y 23 de la Resolución de Sala Plena N°001-2019-SERVIR/TSC, del 28 de marzo de 2019 “Precedente administrativo de observancia obligatoria referentes a la aplicación del Principio de Tipicidad en la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones” se indica que:

“22. Por consiguiente, los órganos competentes en el procedimiento disciplinario deben describir de manera suficientemente clara y precisa, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario como al momento de resolver la imposición de una sanción, cuál es la falta prevista en la Ley que es objeto de imputación (y cuando fuere el caso, precisar la disposición reglamentaria que la complementa), cuál es la conducta atribuida al imputado que configura la falta que se le imputa, cuáles son los hechos que con base en el principio de causalidad configuran la conducta pasible de sanción; indicando además de manera precisa, clara y expresa cuáles son las normas o disposiciones, vigentes en el momento en que se produjo la falta, que sirven de fundamento jurídico para la imputación.

23. Cabe añadir, que el principio de tipicidad guarda estrecha relación con el derecho de defensa, en tanto que su observancia permite el respeto al debido procedimiento. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional al sostener que: “... queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa”.

Que, la Carta N° 00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio de 2023 **no ha precisado qué funciones inherentes a su cargo el servidor investigado no habría realizado con diligencia ni tampoco ha señalado en qué instrumentos de gestión de la Entidad, leyes o reglamentos se encuentran previstas**, vulnerando con ello el derecho de defensa del servidor investigado y el principio de tipicidad;

Que, en ese contexto, se concluye que existe una inobservancia del principio de tipicidad al momento de imputar la transgresión de la disposición antes analizada, y **esto porque la Entidad no ha subsumido adecuadamente la conducta del servidor investigado en la falta imputada; así como la vulneración al derecho de defensa**. Naturalmente, esto implica que se haya dejado en estado de indefensión al servidor investigado y que se haya trasgredido el debido procedimiento administrativo, consecuentemente, es posible colegir que se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad, el derecho de defensa, y por ende el debido procedimiento administrativo;

Que, tal situación a criterio de esta Secretaría Técnica de los PAD, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, en tal sentido, la Carta N°00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio de 2023, se encuentran inmersas en la causal de nulidad establecido en el numeral 2 del artículo 10 del Decreto Supremo N°004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, por no cumplir con el requisito de validez establecido en el numeral 4 del artículo 3, del citado cuerpo normativo, vulnerándose el principio de tipicidad, conforme al análisis que precede, debiendo retrotraerse lo actuado al momento previo a la precalificación de la presunta falta cometida;



Que, conforme a lo expuesto en los precedentes 19 y 29 de la Resolución de Sala Plena N°002-2019-SERVIR/TSC, del 28 de setiembre de 2019, el Tribunal del Servicio Civil dispuso lo siguiente:

“19. En ese sentido, la competencia para revisar de oficio un acto administrativo y declarar su nulidad ha sido delimitada en el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444. El numeral 2 del artículo 11 y el numeral 2 del artículo 213⁹ de la norma citada, señalan como regla general que la potestad para anular de oficio los actos administrativos no recae en el mismo funcionario o servidor que emitió el acto viciado, sino que recae en el superior inmediato de éste.”

29. Por esta razón, cuando en el trámite de un procedimiento administrativo disciplinario bajo la Ley del Servicio Civil se incurra en un vicio que acarree la nulidad de oficio de un acto administrativo, será el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto viciado quien tenga la competencia para declarar la mencionada nulidad¹⁰. Este superior jerárquico tiene que ser identificado siguiéndose la línea jerárquica de los instrumentos de gestión de cada entidad. Si la autoridad que emitió el acto viciado no está sometida a subordinación jerárquica, podrá declarar la nulidad de sus propios actos (Por ejemplo: un ministro, un presidente regional o un alcalde).”

Que, la nulidad puede ser declarada únicamente por el funcionario jerárquico superior del que expidió el acto que se invalida, salvo que se trate de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica;

Que, en el presente caso, esta Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios recomienda que la Carta N° 00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio de 2023, debe ser declarado nula por la Gerencia de Administración, por ser el órgano superior jerárquico de la Oficina de Recursos Humanos;

Que, en base a lo desarrollado, corresponde ejercer la potestad nulificante del acto administrativo, el cual se extiende hasta la emisión del Informe de Precalificación N°00022-2023-GRC/STPAD, de fecha 19 de abril de 2023, de la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Gobierno Regional del Callao; por lo que, los efectos de la nulidad deben retrotraerse hasta ese instante, debiendo emitirse un nuevo informe de precalificación que considere los fundamentos descritos precedentemente;

Que, con Informe N°674-2024-GRC/ORH de fecha 08 de abril de 2024, la Oficina de Recursos Humanos, en atención a lo recomendado por la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, el numeral 213.2¹¹ del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 y el artículo 54¹² del Reglamento de Organización y

⁹ Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.2 La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

(...)

Artículo 213.- Nulidad de oficio

(...)

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario¹⁰.

¹⁰ Naturalmente esta regla no es aplicable cuando la autoridad en segunda instancia administrativa sea el Tribunal del Servicio Civil, toda vez que el numeral 5 del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley No 27444 otorga competencia a los consejos o tribunales regidos por leyes especiales para declarar la nulidad de oficio de sus propios actos, previo acuerdo unánime de sus miembros.

¹¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

Artículo 213.- Nulidad de oficio: 213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.

¹² Reglamento de Organización y Función del Gobierno Regional del Callao

Artículo 54.- Para cumplir con sus funciones, la Gerencia de Administración se organiza en: a) Oficina de Recursos Humanos. b) Oficina de Logística. c) Oficina de Contabilidad. d) Oficina de Tesorería



Funciones, aprobado por Ordenanza Regional N° 00001 de fecha 26 de enero de 2018, eleva los actuados a la Gerencia de Administración, a fin de que, en su condición de superior jerárquico, emita el acto resolutorio que declare la nulidad de la Carta N° 00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio de 2013, contra el investigado Oscar Zenón León Garay.

Que, de conformidad con el artículo 10 y siguientes, del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el Reglamento de Organización y Funciones ROF del Gobierno Regional del Callao, aprobado por Ordenanza Regional N°0001, de fecha 26 de enero del 2018;

SE RESUELVE. –

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR DE OFICIO la nulidad de la Carta N° 00661-2023-GRC/ORH de fecha 08 de junio de 2023, emitida por la Oficina de Recursos Humanos en su condición de Órgano Instructor, que dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario contra Oscar Zenón León Garay, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento al momento de la precalificación de la falta, debiendo tenerse en consideración los criterios señalados en la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFICAR la presente resolución al servidor Oscar Zenón León Garay, a la Oficina de Recursos Humanos y a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario, para su cumplimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO CUARTO.- DEVOLVER el expediente a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

Documento Firmado Digitalmente
Abog. José Carlos Fernández Gamarra
Gerente de Administración