

RESOLUCION N° -2023-INVERMET-GG

Lima, 02 de junio de 2023

VISTOS: El Informe de Precalificación N° 000044-2022-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD, de fecha 09 de junio de 2022, emitido por la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022, el Informe N°000062-2023-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD, de fecha 30 de mayo de 2023, emitido por la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, y el INFORME-000041-2023-OGAF, de fecha 31 de mayo de 2023, emitido por la Oficina General de Administración y Finanzas, relacionado al Expediente N° 024-2022-STPAD; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Informe de Precalificación N° 000044-2022-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD, de fecha 09 de junio de 2022, la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Fondo Metropolitano de Inversiones – INVERMET recomendó a la Oficina General de Administración y Finanzas, disponer el inicio del procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, por haber incurrido en la presunta comisión de la falta de carácter disciplinario tipificada en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, conforme a los fundamentos expuestos en el citado Informe;

Que, con Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF¹, de fecha 15 de junio de 2022, el entonces Jefe de la Oficina General de Administración y Finanzas, en su condición de órgano instructor, determinó dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, en mérito al Informe de Precalificación N° 000044-2022-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD, de fecha 09 de junio de 2022;

Que, no obstante, mediante Informe N°000062-2023-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD², de fecha 30 de mayo de 2023, la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios remitió a la Oficina General de Administración y Finanzas, el proyecto de informe para nulidad de oficio del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, al haber evidenciado en la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022, diversos vicios que generarían su nulidad de pleno derecho;

¹ Notificada al servidor imputado el 16 de junio de 2022.

² Informe emitido en atención al Proveído N° 006808-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 01 de julio de 2022, mediante el cual la OGAF solicitó a la STPAD se brinde apoyo para la revisión del descargo presentado por el servidor imputado.

Que, siendo así, mediante INFORME-000041-2023-OGAF, de fecha 31 de mayo de 2023, la Oficina General de Administración y Finanzas comunicó a la Gerencia General, los hechos que configurarían vicios de nulidad en la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, los cuales consistirían en: (i) la vulneración del principio de causalidad, presunción de inocencia y de verdad material, así como la debida motivación de los actos administrativos, al imputarse una presunta conducta infractora cometida por un servidor distinto al imputado y (ii) la indebida orientación de competencia para instruir y sancionar el procedimiento administrativo disciplinario a autoridades distintas a las que correspondería por ley, al haberse tipificado la presunta conducta infractora como una falta grave descrita en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, pero identificándose como posible sanción a imponerse la de Amonestación Escrita, implicando la vulneración del principio de legalidad y del debido procedimiento administrativo;

Sobre el debido procedimiento administrativo

Que, el debido proceso es concebido como un derecho fundamental que garantiza –en un Estado de Derecho– que los ciudadanos sean respetados por las autoridades en el seno de cualquier proceso (judicial, administrativo o de otra índole), asegurando así que estos puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos o intereses frente a cualquier acción u omisión que pudiese afectarlos;

Que, el Tribunal Constitucional, ha señalado que el debido proceso «(...) es un derecho –por así decirlo– continente puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal. A este respecto, se ha afirmado que: “(...) su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos.” (STC 7289-2005-AA/TC, FJ 5)³»;

Que, 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 ha sido claro al señalar en reiterada jurisprudencia que el debido proceso “(...) es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales”⁴. En razón a ello, “dicha disposición

³ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

⁴ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC.

constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo"⁵;

Que, dicho tribunal agrega, que: "El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que, si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional"⁶;

Que, para Morón Urbina, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados que, a grandes rasgos y *mutatis mutandi* implican la aplicación a la sede administrativa de los derechos concebidos originalmente en la sede de los procesos jurisdiccionales. Por lo general, se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho de defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros⁷;

Que, en esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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 afecten⁸;

⁵ Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC.

⁶ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC.

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p.79.

⁸ T.Ú.O de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

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. 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.

Que, en el caso particular 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"*⁹. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: *"(...) los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado"*. [Exp. N° 5637-2006-PA/TC FJ 11]¹⁰;

Que, entonces podemos colegir que las entidades públicas, al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria, están obligadas a respetar el debido procedimiento administrativo y las garantías que de él se desprenden, de lo contrario el acto administrativo emitido soslayando tal derecho carecería de validez;

Que, bajo esta premisa, tenemos que una garantía del debido procedimiento es el derecho de defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política. Este, proscribire que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, *"(...) que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que – mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa"*¹¹;

Que, en esa línea, el Tribunal Constitucional precisa que, en el ámbito administrativo sancionador, el derecho en mención obliga a que al momento de iniciarse un procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, para cuyo efecto la información debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos

⁹ RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. P. 220.

¹⁰ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

¹¹ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC.

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 defensa¹²;

Que, cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover¹³;

Que, otra garantía del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, es la sujeción al principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444, el cual establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable;

Que, respecto al principio de causalidad, la doctrina¹⁴ ha precisado que: *"La norma exige el principio de personalidad de las sanciones, entendido como, que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (...) o por las denominadas responsabilidades en cascada aplicables a todos quienes participan en un proceso decisonal. Por ello, en principio, la Administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios"*;

Que, de otro lado, también se debe tomar en cuenta al principio de presunción de inocencia, el mismo que ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional¹⁵ del siguiente modo:

"(...) el principio de presunción de inocencia se despliega transversalmente sobre todas las garantías que conforman el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Y,

¹² Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 02098-2010-PA/TC.

¹³ Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente N° 0156-2012-PHC/TC.

¹⁴ Morón Urbina, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Novena Edición. Publicado por Gaceta Jurídica. Mayo 2011. Pg.725-727.

"La presunción de licitud, inocencia, de corrección

(...)

Conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento:

(...)

iv. A la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad. (Si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva – in dubio pro reo -. En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado)".

¹⁵ Fundamento 2° de la sentencia recaída en el Expediente N° 1172-2003-HC/TC.

mediante él, se garantiza que ningún justiciable pueda ser condenado o declarado responsable de un acto antijurídico fundado en apreciaciones arbitrarias o subjetivas, o en medios de prueba, en cuya valoración existen dudas razonables sobre la culpabilidad del sancionado. El contenido esencial del derecho a la presunción de inocencia, de este modo, termina convirtiéndose en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”;

Que, de lo expuesto se concluye que toda persona tiene derecho a la presunción de su inocencia, hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por lo que no puede ser sancionado sobre la base de meros indicios, presunciones o sospechas;

Que, por su parte, también es pertinente señalar que:

“en el desarrollo del procedimiento administrativo general se asume que, en virtud del principio de verdad material, la carga de la prueba recae básicamente en la Administración, dado que ésta asume un rol decisorio de los casos, puesto que emite resolución respecto de la petición del administrado, y también asume un rol de parte interesada, en virtud de su función de servicio de los intereses generales. Sin embargo, ello no enerva la aplicación del principio general de la carga de la prueba en materia procesal, mediante el cual se indica que quien afirme un hecho debe probarlo. En tal sentido, cuando en un procedimiento un administrado formula una petición, o absuelve el cargo de una denuncia formulada en su contra, debe acompañar las pruebas que sustenten los hechos alegados en su pretensión frente a la Administración. Sin embargo, la aplicación de los principios de verdad material, y de impulso de oficio en el procedimiento administrativo, hacen que sobre la Administración también recaiga un deber específico de realizar las actuaciones necesarias para obtener la convicción suficiente que le permite emitir un pronunciamiento. En tal virtud, en los procedimientos administrativos lineales, la autoridad administrativa no sólo debe ajustarse a las pruebas ofrecidas y actuadas por las partes, esto es, al principio de la carga de la prueba en sede procesal civil donde el Juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), sino que debe también atender a los principios de impulso de oficio, y de búsqueda de la verdad material. Es así, que la doctrina entiende que corresponde a los órganos que intervienen en el procedimiento administrativo, realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión”¹⁶;

¹⁶ Martin Tirado, Richard. “El Procedimiento Administrativo Trilateral y su Aplicación en la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: Derecho & Sociedad. N° 17. Tomado de: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24026/el-procedimiento-administrativo-trilateral-y-su-aplicacion-en-laley-del-procedimiento-administrativo-general>

Que, por lo tanto, se debe manifestar que en el desarrollo del procedimiento administrativo se asume que, en virtud del principio de verdad material, la carga de la prueba recae básicamente en la Administración Pública, dado que ésta asume un rol decisorio de los casos, más aún si se tratan de asuntos relacionados a la determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria que podría recortar algunos derechos de los servidores públicos;

Que, en cuanto a la debida motivación de los actos administrativos, conviene mencionar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º del TUO de la Ley N° 2744417, esta constituye un requisito de validez del acto que se sustenta en la necesidad de *"permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública"*¹⁸;

Que, en este mismo sentido, el artículo 6º del TUO la Ley N° 27444 señala que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que, con referencia directa a los anteriores, justifican el acto adoptado;

Que, el incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la carencia absoluta de motivación y la existencia de una motivación insuficiente o parcial. En el segundo caso, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14º del TUO de la Ley N° 27444. En el primero, al no encontrarse incluido en dicho supuesto, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10º de la misma norma. Corresponde, entonces, determinar en cuál de las categorías reseñadas se encuadra la motivación que sustenta el acto administrativo impugnado;

Que, sobre el particular, es necesario considerar que la exigencia de motivación de las resoluciones administrativas ha sido materia de pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, que ha precisado su finalidad esencial del siguiente modo: *"La doctrina considera, pues, que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. Evidentemente, tal exigencia varía de intensidad según la clase de*

¹⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos"

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

¹⁸ MORÓN URBINA, Juan (2009) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Octava Edición, Lima, Gaceta Jurídica. p.157.

resolución, siendo claro que ella deberá ser más rigurosa cuando se trate, por ejemplo, de decisiones sancionadoras, como ocurre en el caso sub exámine¹⁹;

Que, en esa misma línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional²⁰ ha señalado lo siguiente:

“Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión. La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”;

Que, en virtud de lo expuesto, se colige que el derecho a la debida motivación de las decisiones de la administración radica en la existencia de congruencia entre lo pedido por el administrado y lo resuelto por la administración y, en una suficiente justificación de la decisión adoptada;

Que, de acuerdo con lo expuesto, se entiende que existe una obligación de las autoridades de la Administración Pública de respetar los principios constitucionalmente

¹⁹ Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4289-2004-AA/TC.

²⁰ Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC.

reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el debido procedimiento, así como los derechos y garantías que se desprende de éste; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez;

Respecto a la vulneración del principio de causalidad, presunción de inocencia y de verdad material, así como la debida motivación de los actos administrativos, al imputarse una presunta conducta infractora cometida por un servidor distinto al imputado

Que, sobre el particular, de la lectura y análisis efectuado al cargo imputado al servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA** en el acto de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, se advierte que, si bien es cierto, el hecho imputado es haber presuntamente incurrido en la negligencia en el desempeño de las funciones, en su condición de Coordinador de la Oficina de Abastecimiento, Servicios Generales y Control Patrimonial, por los motivos expuestos en el numeral 5.1 de la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, tipificando el mismo con el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; existe una vulneración al principio de causalidad, presunción de inocencia y de verdad material, así como la debida motivación de los actos administrativos, toda vez que:

- En los numerales 2.1 y 5.1 de la acotada Carta, se refiere que el imputado, en su condición de Coordinador de la Oficina de Abastecimiento, Servicios Generales y Control Patrimonial, Oficina a su cargo que tiene la calidad de Órgano Encargado de las Contrataciones, en el proceso de la formalización del Contrato N° 19-2020-INVERMET referente a la obra "*Mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal en la Av. Aurelio García y García, Cercado de Lima, Lima – Lima, provincia de Lima - Lima*", **no habría advertido que el profesional Raúl Antenor Andrade Mendoza, personal clave del referido consorcio y Especialista de Suelos y Pavimento, se encontraba trabajando como personal clave en otra obra del INVERMET**, lo cual hacía imposible que el CONSORCIO SAN JUDAS TADEO pueda contar de manera permanente con los servicios de dicho profesional en el contexto de la ejecución del citado Contrato, permitiendo la duplicidad del personal clave en los Contratos N°s 008 y 019-020-INVERMET;
- Luego, en el numeral 2.2 de la citada Carta, se indica que el imputado habría vulnerado, entre otros, el **numeral 2 de las Funciones del Puesto Coordinador (a) del Área de Logística previsto en los Términos de Referencia del Proceso CAS N° 003-2021 que forma parte del Contrato Administrativo de Servicios N° 001-2021-INVERMET-CAS, contrato que fue suscrito entre el servidor imputado y el INVERMET el 04 de febrero**

de 2021, evidenciándose que a partir de dicha fecha, el citado servidor mantuvo un vínculo laboral con el INVERMET;

- Finalmente, en el numeral 5.2 de la misma Carta, se señala que el comportamiento negligente por parte del servidor imputado, determinó que el CONSORCIO SAN JUDAS TADEO no pueda contar de manera permanente con los servicios del profesional Raúl Antenor Andrade Mendoza en la ejecución de la obra proveniente del Contrato N° 019-2020-INVERMET, lo cual fue advertido mediante Informe Técnico N° 08-2020/SUPERVISORDEOBRA/LEAS/CE, del Supervisor, al indicar que no ha estado presente ni asistió a la obra, el personal clave del referido CONSORCIO, **atribuyéndole responsabilidad por haber presuntamente recomendado aplicar la penalidad N° 10 y 11 por catorce (14) días, desde el 17 al 30 de noviembre de 2020;**

Que, dicho esto, se aprecia que se ha vulnerado el principio de causalidad, presunción de inocencia y de verdad material, así como la debida motivación de los actos administrativos, debido a que pese a que **los hechos materia de evaluación datan del año 2020, fecha en la cual el servidor imputado no ejercía el cargo de Coordinador (a) del Área de Logística; observándose que el servidor imputado mantuvo vínculo laboral con el INVERMET a partir del 05 de febrero de 2021, según lo evidenciado en la cláusula cuarta del Contrato Administrativo de Servicios N° 001-2021-INVERMET-CAS**, el entonces Jefe de la Oficina General de Administración y Finanzas, en su condición de órgano instructor, inició procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA** sin sustento alguno;

Que, además, es preciso señalar que, de conformidad con los documentos que obran en el expediente, es posible apreciar que los medios probatorios actuados en el procedimiento administrativo disciplinario no han permitido demostrar que el servidor imputado haya sido el causante de los hechos materia de investigación, contrario a ello, **se ha evidenciado que se imputó una presunta conducta infractora cometida por un servidor distinto al imputado;** motivo por el cual, al no haberse logrado acreditar la responsabilidad del servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA** en el presente caso, en virtud al principio de causalidad, presunción de inocencia y de verdad material, dicha situación debió ser utilizada a favor de éste para que el órgano instructor recomiende a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos, reevaluar el expediente; no debiendo el órgano instructor desplegar la acción disciplinaria contra el referido servidor mediante la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022;

Sobre la indebida orientación de competencia para instruir y sancionar el procedimiento administrativo disciplinario a autoridades distintas a las que

correspondería por ley, al haberse tipificado la presunta conducta infractora como una falta grave descrita en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, pero identificándose como posible sanción a imponerse la de Amonestación Escrita

Que, ahora bien, en relación a la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo en virtud a la recomendación de una sanción inferior a la que correspondería de acuerdo a la tipificación de la conducta, tenemos que, en principio, corresponde señalar que de acuerdo a lo previsto en el literal f) del numeral 8.2 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC *"Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N2 30057, Ley del Servicio Civil"*, es función de la Secretaría Técnica del PAD: *"Emitir el informe correspondiente que contiene los resultados de la precalificación, sustentando la procedencia o apertura del inicio del procedimiento e identificando la posible sanción a aplicarse y al Órgano Instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos o la fundamentación de su archivamiento"*;

Que, sin embargo, debe tenerse presente que dicha función, al igual que toda intervención por parte de la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios en el curso del procedimiento, se rige por el Principio de Legalidad, por lo que dicho órgano sometido a las normas que rigen el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil;

Que, de esa manera, si bien al momento de la emisión del informe de precalificación, la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios debe identificar la posible sanción a imponerse, dicha función se limita al señalamiento de la sanción que correspondería al servidor y/o funcionario como consecuencia de la tipificación de su conducta; así, si dicha conducta es subsumida en el artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, teniendo en cuenta que dicha norma establece que dichas faltas pueden ser sancionadas con suspensión o destitución, corresponderá a la Secretaría Técnica identificar -a razón de propuesta y a partir de los indicios con los que cuenta- cuál de estas sanciones es la que correspondería imponer al servidor;

Que, así, ***no resultaría posible que la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios***, en virtud a una labor de graduación de la sanción -que no le compete por ser propia de una etapa distinta del PAD-, ***identificara como posible sanción a imponerse para una conducta tipificada en el artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, a la sanción de Amonestación Escrita***, pues por disposición expresa de la misma norma dichas faltas corresponden ser sancionadas con suspensión o destitución;

Que, aunado a ello, debe tenerse presente que en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, la competencia para la tramitación del procedimiento

administrativo disciplinario se encuentra determinada justamente por la posible sanción a imponerse al servidor y/o funcionario, por lo que ***una graduación de la misma al momento de la emisión del informe de precalificación ocasionaría una variación de la competencia predeterminada por la Ley del Servicio Civil para el trámite de dicho procedimiento administrativo disciplinario²¹; así por ejemplo, si en el informe de precalificación la presunta conducta infractora fuera tipificada como falta grave descrita en el artículo 85° de la Ley del Servicio Civil (sancionable con suspensión o destitución), pero se identificara como posible sanción a imponerse la de Amonestación, se estaría orientando indebidamente la competencia para instruir y sancionar el PAD a autoridades distintas a las que correspondería por ley***, pues en el caso de la sanción de suspensión instruye el Jefe Inmediato y sanciona el Jefe de Recursos Humanos, en el caso de la destitución instruye el Jefe de Recursos Humanos y Sanciona el Titular de la Entidad, mientras que en caso de la Amonestación Escrita instruye y sanciona el Jefe Inmediato; ***por lo que una variación de dicha naturaleza constituiría -en definitiva- una infracción al Principio de Debido Procedimiento, así como al Principio de Legalidad, al haberse afectado la competencia establecida en la Ley;***

Que, así las cosas, en el caso que el órgano instructor de la sanción de amonestación -siguiendo la recomendación de la Secretaría Técnica- procediera a instaurar un proceso administrativo disciplinario contra un servidor y/o funcionario por la comisión de una falta descrita en el artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, pero señalando como posible sanción a imponer la sanción de Amonestación Escrita, ***dicha situación devendría en una trasgresión a lo previsto en el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444***, en virtud del cual, es requisito de validez del acto administrativo el ser emitido por autoridad competente (pues en virtud a la tipificación realizada la autoridad competente para emitir el acto de inicio sería el órgano instructor para las sanciones de suspensión o destitución, según sea el caso, y no el instructor de la sanción de amonestación);

Que, consecuentemente, de emitirse el acto de inicio de la forma antes descrita, se incurriría en las causales de nulidad descritas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444, acarreado de esa manera la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario por aplicación de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° del referido TUO;

Que, ahora bien, de la revisión efectuada al cargo imputado contra el servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA** en la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022, mediante la cual se le inició procedimiento administrativo

²¹ Recuérdese que de acuerdo al numeral 6 del Anexo C2 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, el informe de precalificación debe contener la identificación del órgano instructor competente para disponer el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, y ello depende justamente de la posible sanción a imponerse al servidor y/o funcionario.

disciplinario, se aprecia que, si bien es cierto se le atribuyó la comisión de la falta administrativa tipificada en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, por los hechos que han sido detallados en los apartados 2.24 y 2.25 del INFORME-000041-2023-OGAF, de fecha 31 de mayo de 2023, también lo es que, el órgano instructor compartió la recomendación efectuada por la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, e instauró proceso administrativo disciplinario contra el referido servidor por la comisión de la falta antes descrita, pero señalando como posible sanción a imponer la sanción de Amonestación Escrita; lo cual ha generado la vulneración a lo previsto en el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444, debido a que, como consecuencia del incorrecto análisis efectuado por el abogado Ramiro Agapito Gómez Castillo, entonces Secretario Técnico de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, en su Informe de Precalificación N° 000044-2022-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD, de fecha 09 de junio de 2022, no solo se ha generado que autoridades distintas a las que corresponde por Ley, participen en el procedimiento administrativo disciplinario que concita el presente análisis (la competencia de órgano instructor y sancionador se concentraba en la Oficina General de Administración y Finanzas al haberse recomendado imponer la sanción de Amonestación Escrita, cuando lo correcto era que las autoridades competentes sean definidas en base a la recomendación de la imposición de sanción o destitución al tratarse de una falta grave); sino también se ha incurrido en vicios que acarrearían la nulidad del mismo;

Que, dicho esto, se advierte que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento y el principio de legalidad, toda vez que, partiendo de la precalificación emitida por la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, se ha imputado al servidor, la falta grave prevista en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, recomendando la imposición de la sanción de Amonestación Escrita, pese a que correspondía recomendar la imposición de una sanción de Suspensión o Destitución, al tratarse de una falta grave;

Que, siendo así, se advierte que corresponde efectuar una reevaluación de los hechos expuestos en el expediente N° 024-2022-STPAD, en el extremo referido a la presunta responsabilidad del servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, al ser incorrecto el análisis elaborado el 09 de junio de 2022 por la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios desde la etapa de precalificación, a través del Informe de Precalificación N° 000044-2022-INVERMET-OGAF-OGRH-STPAD; hecho que ha generado la vulneración al principio del debido procedimiento, de legalidad, de causalidad, presunción de inocencia y de verdad material, así como la debida motivación de los actos administrativos;

Que, lo expuesto en el presente acto resolutivo, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo

administrado, por lo que el acto administrativo contenido en la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, se encuentra inmerso en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 2744422, por contravenir los numerales 1, 2 y 11 del literal 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444;

Que, por lo tanto, a fin que se garantice el respeto al debido procedimiento administrativo, corresponde aplicar de manera correcta las normas procedimentales y sustantivas contenidas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General; conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes;

Que, ahora bien, teniendo en consideración lo descrito precedentemente, se ha visto por conveniente desarrollar el concepto de nulidad del acto administrativo, los hechos que configurarían tal supuesto y los alcances del mismo, a fin de determinar las acciones a ser adoptadas por la Gerencia General;

Sobre la nulidad del acto administrativo

Que, respecto a este punto, en principio es preciso señalar, citando a Juan Carlos MORÓN URBINA, que "(...) *en sede administrativa se dice que un acto ha adquirido firmeza cuando contra dicho acto no procede recurso administrativo alguno, ni tampoco procede la interposición de una demanda contenciosa administrativa. Pero a diferencia de la autoridad de cosa juzgada que es inimpugnable e inmodificable, los actos administrativos aun cuando sean firmes siempre podrán ser modificados o revocados en sede Administrativa. (...)*"²³;

Que, de esta forma, agrega Juan Carlos MORÓN URBINA, es tan cierto que la cosa decidida no es inmutable ni inimpugnable que la propia Ley del Procedimiento Administrativo General prevé mecanismos para alterar la firmeza de los actos administrativos. Dichos mecanismos son: (i) la nulidad de oficio; (ii) la revocación; y, (iii) el ejercicio del derecho constitucional de petición²⁴;

Que, en cuanto a la nulidad de oficio, también denominada potestad de invalidación, se tiene que, en aras de respetar la vigencia del principio de orden jurídico,

²² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. 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.

(...)"

²³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Novena Edición, 2011, pp. 631.

²⁴ Ídem: p. 632.

la Administración puede eliminar sus actos viciados en su propia vía, y aun invocando como causales sus propias deficiencias;

Respecto a la nulidad de oficio del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario

Que, se debe señalar de forma general que los actos administrativos emitidos por las autoridades de la Administración Pública son pasibles de ser declarados nulos siempre que de su contenido exista algún vicio;

Que, en caso que, durante el trámite de los procedimientos administrativos disciplinarios se incurra en algún vicio que implique la infracción de alguno de los elementos que conforman el principio al debido procedimiento (como la tipificación de la falta disciplinaria u otros), corresponderá a las autoridades del PAD proceder de acuerdo con lo previsto en los artículos 10° al 13° y 213° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, independientemente del estado en que se encuentre el PAD, pudiendo declarar de oficio la nulidad del acto administrativo respectivo;

Que, asimismo, conforme a lo establecido en el numeral 11.2 del acotado TUO, en concordancia con el artículo 213° de la misma norma, cabe señalar que la aludida nulidad solo debe ser conocida y declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida, salvo que se trate de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, en cuyo caso la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario;

Que, aunado a lo anterior, es relevante señalar en este punto que en el fundamento 29 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC del Tribunal del Servicio Civil (precedente de observancia obligatoria), se estableció la siguiente directriz:

“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 nulidad. Este superior jerárquico tiene que ser identificado siguiéndose la línea jerárquica de los instrumentos de gestión de cada entidad. Si la autoridad 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, siendo así, es factible afirmar que ante la necesidad de declarar la nulidad de oficio de la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022, al haberse incurrido en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del

artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444, será esta Gerencia General, en calidad de superior jerárquico del funcionario que emitió la referida Carta, la autoridad competente para conocer y declarar dicha nulidad, debiéndose retrotraer el procedimiento hasta la etapa en la que se produjo el vicio de nulidad, esto quiere decir, al momento de la precalificación de la presunta falta a cargo de la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios;

Que, por las consideraciones expuestas, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10°, 11°, 12°, 13° y 213° del TUO de la Ley N° 27444, y el fundamento 29 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC, corresponde a la Gerencia General, como jefe inmediato de la Oficina General de Administración y Finanzas, declarar la nulidad de oficio de la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022; y,

De conformidad a lo establecido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC y la Ordenanza N° 2315-2021 que aprueba el Reglamento del Fondo Metropolitano de Inversiones;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°. - **DECLARAR** la **NULIDAD DE OFICIO** del acto administrativo contenido en la Carta N° 000192-2022-INVERMET-OGAF, de fecha 15 de junio de 2022, emitida por la Oficina General de Administración y Finanzas, referido al inicio de procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, al encontrarse inmerso en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444, por haberse vulnerado el principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo.

ARTÍCULO 2°. - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra el servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA** signado como Expediente N° 024-2022-STPAD, al momento de precalificación de los hechos a cargo de la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, y que el referido órgano de apoyo subsane en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios señalados en la presente resolución.

ARTÍCULO 4°. - **DISPONER** la notificación de la presente resolución al servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, a la Oficina General de Administración y Finanzas y a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, para su cumplimiento y fines pertinentes.

ARTICULO 5°. - **DEVOLVER** el Expediente N° 024-2022-STPAD a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, a fin que asuma competencia, según corresponda, debiendo emitir el informe de precalificación respecto a la existencia de responsabilidad del servidor **EDWIN LUIS REVILLA GARCÍA**, y para iniciar el deslinde de responsabilidades, de corresponder, por las causales que generaron la nulidad de oficio declarada en el artículo 1° de la presente resolución.

ARTICULO 5°. - **DISPONER** la publicación de la presente resolución en la página web de la Institución, conforme a las normas de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Regístrese y comuníquese.

ROSA MARIA VERONICA CASTAÑEDA ZEGARRA
GERENTE GENERAL
GERENCIA GENERAL