

Ate, 01 de Julio de 2025

RESOLUCIÓN N° -2025-EMAPE/GCAF

VISTOS: Los actuados del expediente N° 077-A-2024-EMAPE/PAD-ST; el **Informe de Precalificación N° 000262-2024-EMAPE/PAD-ST de fecha 09 de julio de 2024**, la **Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024**, el Informe N° 000027-2025-EMAPE/PAD-ST de fecha 26 de junio de 2025, el Informe N° 000630-2025-EMAPE/GRH, de fecha 01 de julio de 2025, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Acuerdo de Consejo N° 146 del 26 de junio de 1986, se creó la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima Sociedad Anónima - EMAPE S.A., la misma que, fue constituida como sociedad anónima por Escritura Pública de fecha 22 de diciembre de 1986; siendo una empresa de la Municipalidad Metropolitana de Lima que tiene personería jurídica de derecho privado;

Que, mediante Acta de Junta General de Accionistas del 06 de octubre de 2022 de la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima S.A. - EMAPE S.A., se acordó la modificación del Estatuto de la Sociedad, quedando modificada la denominación social como: Empresa Municipal de Apoyo a Proyectos Estratégicos Sociedad Anónima (En adelante EMAPE S.A.);

Que, EMAPE S.A. tiene por objeto dedicarse a la construcción, remodelación, mantenimiento y conservación de vías de tránsito, sean éstas urbanas, interurbanas o suburbanas, incluyendo vías de acceso, puentes, accesos, pasos a nivel y a desnivel, bermas intercambios viales, zonas de servicio y zonas de recreación, en forma directa o por contrato o encargo con terceros. Asimismo, complementariamente, puede encargarse del ornato y del mantenimiento de las respectivas áreas verdes y anexas; además podrá realizar obras sociales, tales como lozas deportivas, escaleras, puentes peatonales y muros de contención, entre otras obras de infraestructura, así como realizar otras actividades, obras o servicios relacionados con su objeto social, que acuerde su Directorio o le encargue la Municipalidad Metropolitana de Lima, municipalidades distritales, a través de sus órganos competentes; así como la cobranza y administración del sistema de peajes y servicios viales que en estos se brinda, entre otros, conforme consta en el Acta de la sesión de la Junta General de Accionistas de fecha 17 de julio de 2023, que aprueba la modificación del estatuto social de EMAPE S.A.;

Que, mediante Resolución de Gerencia General N° 00110-2023-EMAPE/GG del 24 de agosto de 2023 se aprobó la modificación al Reglamento de Organización y Funciones de EMAPE S.A.;

Que, mediante la Resolución de Gerencia General N° 00066-2024-EMAPE/GG del 17 de mayo de 2024 se aprobó la modificación al Reglamento de Organización y Funciones de EMAPE;

ANTECEDENTES QUE DIERON LUGAR AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Que, mediante Memorándum N° 001816-2023-EMAPE/GCAF, de fecha 02 de octubre del 2023, la Gerencia Central de Administración y Finanzas (en adelante GCAF) solicitó a la servidora Luz Mary Bardales Cruz, en su condición de encargada de la Gerencia de Recursos Humanos (en adelante GRH), la evaluación curricular del señor Víctor Noé García Navarro (en adelante SERVIDOR PROCESADO), para su posible designación en el cargo de Gerente de GRH;

Que, a través del Informe N° 001268-2023-EMAPE/GRH, de fecha 04 de octubre de 2023, la señora Luz Mary Bardales Cruz, entonces Gerente de GRH, remitió a la GCAF, la evaluación



curricular del SERVIDOR PROCESADO, para su posible designación en el cargo de Gerente de la GRH;

Que, con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000067-2023-EMAPE/PE, de 10 de octubre de 2023, se dio por concluida a partir del 10 de octubre de 2023 la encargatura de la señora Luz Mary Bardales Cruz, en el cargo de confianza de Gerente de la GRH; y, se designó en ese puesto, a partir del 11 de octubre de 2023, al SERVIDOR PROCESADO;

Que, el SERVIDOR PROCESADO, en su condición de Gerente de la GRH, presentó ante la Contraloría General de la República (en adelante CGR), el documento denominado “Declaración Jurada de Intereses de Inicio del Ejercicio 2023”;

Que, el SERVIDOR PROCESADO, en su condición de Gerente de la GRH, en fecha 11 de octubre de 2023, presentó ante la entidad, el documento denominado “Declaración Jurada de Ley”;

Que, el SERVIDOR PROCESADO, en su condición de Gerente de la GRH, en fecha 11 de octubre de 2023, presentó ante la entidad, el documento denominado “Formulario de Actualización de Datos”;

Que, el SERVIDOR PROCESADO, en su condición de Gerente de la GRH, en fecha 18 de octubre de 2023, presentó ante la CGR, el documento denominado “Declaración Jurada para la Gestión de Conflicto de Intereses - Ejercicio 2023 Oportunidad: Al Inicio”;

Que, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000005-2024-EMAPE/PE, de 19 de febrero de 2024, se dio por concluida la designación del SERVIDOR PROCESADO, en el cargo de Gerente de la GRH;

Que, a través de la Denuncia con Código KW8C7JO3, con fecha de registro 17 de junio de 2024, se denunció presuntos actos de corrupción, por mantener intereses en conflicto, contra la servidora Luz Mary Bardales Cruz; adjuntándose como medios probatorios la (i) Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000067-2023-EMAPE/PE, de fecha 10 de octubre de 2023; (ii) un Acta de Matrimonio emitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con número de serie 197446.024531.643989, de Luz Gehima Ríos Bardales y Víctor Noé García Navarro; (iii) Declaraciones Juradas de Intereses de periodos 2022 y 2023 de doña Luz Mary Bardales Cruz; y (iv) tres fotografías.

Sobre la actuación de mayores medios probatorios

Que, con Memorandum N° 000111-2024- EMAPE/PAD-ST de fecha 21 de junio de 2024, la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante STPAD), requirió a la GRH, entre otros documentos, el informe escalafonario del servidor Víctor Noé García Navarro (en adelante SERVIDOR PROCESADO) para fines de la investigación. Dicha información fue remitida por intermedio del Memorandum N° 000746-2024- EMAPE/GRH, de 25 de junio de 2024, el mismo que adjuntó el Informe Escalafonario N° 082- 2024-EMAPE-GRH-LEGAJOS, de fecha 25 de junio de 2024;

Que, obra en el expediente el documento denominado “Declaraciones Juradas de Intereses de Inicio y Cese del Ejercicio 2023”, de la señora Luz Mary Bardales Cruz, cuando ejerció el cargo de Gerente de GRH de EMAPE S.A.;

Que, obra en el expediente el documento denominado “Acta de Matrimonio” emitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -RENIEC-, con Serie N° 197446.024531.643989, de los cónyuges LUZ GEHIMA RÍOS BARDALES y VÍCTOR NOÉ GARCÍA NAVARRO.

Sobre el procedimiento administrativo disciplinario

Que, mediante Informe de Precalificación 000262-2024-EMAPE/PAD-ST de fecha 09 de julio de 2024, la STPAD recomendó a la GRH, en su calidad de órgano instructor, el inicio del



procedimiento administrativo disciplinario contra el SERVIDOR PROCESADO, en su condición de Gerente de la GRH, al momento de ocurridos los hechos, por la infracción de una presunta falta administrativa;

Que, a través de la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, la GRH (en su calidad de órgano instructor) hizo suya la recomendación emitida por la Secretaría Técnica; siendo válidamente notificada de manera personal, en el domicilio del SERVIDOR PROCESADO, el día 11 de julio de 2024, conforme se aprecia del acta de notificación respectiva, que obra en el expediente;

Que, con escrito de fecha 18 de julio de 2024, el SERVIDOR PROCESADO, solicitó a la GRH, se le conceda la ampliación de plazo de 15 (quince) días, para la interposición de sus descargos;

Que, mediante Carta N° 000303-2024-EMAPE/GRH de fecha 19 de julio de 2024, la GRH, otorgó al SERVIDOR PROCESADO el plazo ampliatorio de 15 (quince) días para que presente los descargos correspondientes

Que, mediante el Informe N° 000027-2025-EMAPE/PAD-ST del 26 de junio de 2025, la STPAD concluyó que: **i) Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, que resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor VÍCTOR NOÉ GARCÍA NAVARRO, por presuntamente haber incurrido en falta disciplinaria; incurre en vicio de nulidad, habiéndose configurado el vicio establecido en el inciso 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG; ii) El órgano competente para declarar la nulidad de oficio de la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, es la Gerencia Central de Administración y Finanzas, en tanto, es el superior jerárquico inmediato de la Gerencia de Recursos Humanos, conforme a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones de EMAPE S.A;**

Que, mediante el Informe N° 00630-2025-EMAPE/GRH, de fecha 01 de julio de 2025, la Gerencia de Recursos Humanos, suscribe los fundamentos expuestos en el Informe N° 000027-2025-EMAPE/PAD-ST del 26 de junio de 2025, recomendando a la Gerencia Central de Administración y Finanzas, en calidad de superior jerárquico inmediato, se proceda a emitir la resolución que declara la nulidad de la **Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024**, por estar incurso en causal de nulidad, a fin de garantizar el debido procedimiento, retrotrayéndola hasta el informe de precalificación emitido por la STPAD;
Sobre la validez del acto administrativo;

Que, de conformidad con el artículo 1 numeral 1.1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 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, asimismo, el artículo 8 del referido cuerpo normativo establece que es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico, considerando para tal efecto los requisitos establecidos en su artículo 3¹, los cuales son: *i) Competencia; ii) Objeto o contenido; iii) Finalidad pública; iv) Motivación; v) Procedimiento regular.*

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.



Sobre la nulidad de oficio del acto administrativo

Que, ahora bien, conforme con el artículo 9 del mismo dispositivo legal, *todo acto administrativo se considera válido en tanto no se declare expresamente su nulidad por autoridad administrativa (en virtud de los recursos interpuestos por los interesados o, en base a la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propios actos);*

Que, La declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo es la potestad que tiene la autoridad administrativa, a su propia iniciativa, de dejar sin efecto un acto administrativo que está produciendo efectos sobre los derechos, obligaciones o intereses de un particular en una situación concreta, debido a que constata la existencia de un vicio de validez, siempre que se agrave el interés público o se lesione derechos fundamentales²;

Que, sobre la nulidad de oficio, en cualquiera de los casos previstos en el artículo 10 del TUO de la LPAG, *puede declararse de oficio la nulidad del acto, aun cuando haya quedado firme, siempre que agrave el interés público o lesione derechos fundamentales;*

Que, en ese sentido, el TUO de la LPAG ha establecido, con respecto a las causales de nulidad, lo siguiente:

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.*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.*
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.*

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1 *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.*

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.*

La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

11.3 *La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.*

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 *La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.*

12.2 *Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.*

12.3 *En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.*

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 *La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.*

13.2 *La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su*



² Artículo 213 numeral 213.1 del TUO de la LPAG



- consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- 13.3** Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio.

Que, cabe precisar que, la aludida nulidad solo puede ser 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 funcionario³.

Sobre el Principio de tipicidad y su inobservancia como causal de nulidad del procedimiento administrativo disciplinario (PAD)

Que, ahora bien, en caso que durante el trámite del PAD se hubiera emitido un acto que adoleciera de algún vicio de nulidad señalado en el artículo 10 de TUO de la LPAG, entre los que figura "(...) 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez", puede declararse la nulidad de oficio del referido acto;

Que, en ese sentido, en el desarrollo de un PAD, deben observarse garantías y principios que son un límite a la potestad sancionadora del Estado, siendo uno de ellos, el Principio de Tipicidad;

Que, sobre el particular, el Tribunal del Servicio Civil, mediante la Resolución de Sala Plena N° 001-2019-SERVIR/TSC, ha precisado lo siguiente con relación al Principio de tipicidad:

"(...)

3. Principio de tipicidad

16. *Sobre el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, es posible afirmar, que es un límite concreto a la potestad sancionadora administrativa y que su alcance se extiende a todos los procedimientos sancionadores, en los que están incluidos los procedimientos especiales y disciplinarios, conforme se desprende de la lectura integral del artículo 247° de la citada norma.*
17. *Al respecto, el Tribunal Constitucional distingue el principio de legalidad y el de tipicidad expresando lo siguiente: "No debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. (...)"*
18. *De forma más específica sobre el principio de tipicidad, el Supremo interprete de la Constitución ha señalado: "El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal".*
19. *Cabe precisar, que el numeral 4 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 determina que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango legal mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Consecuentemente, las entidades sólo podrán sancionar la comisión de conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan de manera clara y específica el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable*
20. *Sin embargo, dado que el Tribunal Constitucional ha reconocido que existe cierto grado de indeterminación en las normas legales, debe considerarse que resulta necesario que en los procedimientos administrativos disciplinarios en los que se encuentra la presencia de normas indeterminadas, corresponderá a los órganos competentes, complementar el contenido de las normas legales aplicando disposiciones reglamentarias de desarrollo, en tanto que éstas cumplan con especificar, graduar e identificar las conductas punibles o*



³ Conforme se encuentra regulado en el numeral 11.2 del artículo 11 del TUO de la LPAG



- determinen las sanciones establecidas en la Ley, sin que constituyan nuevas conductas sancionables a las que ya fueron previstas en la Ley; con la única salvedad que una Ley o Decreto Legislativo autorice de modo expreso que se tipifiquen infracciones por norma reglamentaria.
21. Respecto a la precisión de las normas legales y el carácter complementario o colaborativo de las disposiciones reglamentarias de desarrollo, el Tribunal Constitucional ha señalado: "(...) Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, como se infiere del artículo 168° de la Constitución. La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia, como indica Alejandro Nieto (Derecho administrativo sancionador, Editorial Tecnos, Madrid 1994, Pág. 260), "provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella"
 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."

Que, la debida tipificación supone, entonces, una garantía para el investigado en el marco del PAD, quien, en ejercicio de su derecho de defensa, podrá refutar los cargos atribuidos en su contra, introduciendo los medios probatorios que considere pertinente. *La inobservancia del Principio de tipicidad, vulneraría sus derechos fundamentales: i) a la defensa, ii) al debido procedimiento, y iii) a la debida motivación, y, por tanto, sería causal de nulidad.*

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, en palabras del Tribunal Constitucional, 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)⁴;

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"⁵;

Que, en razón a ello, "dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo"⁶. 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

⁴ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 3433-2013-PA/TC.

⁵ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 7289-2005-PA/TC

⁶ Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N° 4644-2012-PA/TC



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”⁷;

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 sub principios 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 otros⁸;

Que, en esa medida, tenemos que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444⁹, 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 afecten¹⁰;

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”¹¹. 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

⁷ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N° 3891-2011-PA/TC

⁸ 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.

⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“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”.

¹⁰ **Texto Único Ordenado 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”.

¹¹ 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.



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)¹²;

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 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”¹³;

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 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 defensa¹⁴. 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 promover¹⁵;

Que, otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, son la sujeción a los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444. El primero prescribe que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. El segundo, que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria;

Que, así, con relación al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que este impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex praevia), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa)¹⁶. En esa medida, el principio de legalidad no sólo exige que la falta esté establecida en una norma

¹² Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 5637-2006-PA/TC.

¹³ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC.

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

¹⁵ Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente N° 0156-2012-PHC/TC.

¹⁶ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010-PA/TC



legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (Lex certa), lo que se conoce como el mandato de determinación;

Que, sobre esto último, el Tribunal Constitucional ha señalado que: *“El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso”*¹⁷;

Que, por su parte, el principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable¹⁸;

Que, aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos¹⁹;

Que, ahora, Morón Urbina²⁰ afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra». Pero, además, dicho autor resalta que “el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”*;

Que, de esta manera, el principio de tipicidad exige, cuando menos: *i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria; ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable; iii) **Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.*** (agregado nuestro);

Que, cabe precisar que el listado de obligaciones que derivan de la observancia del principio de tipicidad es meramente enunciativo, de tal forma, podrían presentarse otras obligaciones para la entidad sancionadora que redunden en el respeto pleno del principio de tipicidad;

Que, en consecuencia, por el principio de tipicidad, el cual constituye un límite a la potestad sancionadora, se debe precisar cuál es la conducta que se considera como falta administrativa, disciplinaria o penal. En ese sentido, existe una obligación por parte de las entidades públicas, tanto al momento de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, como al momento de resolver la imposición de una sanción, de señalar de manera expresa cuál es la norma o disposición que se ha incumplido. Asimismo, se debe precisar cuál es la correspondiente falta que se ha cometido, la misma que debe tener correlato con la sanción a imponerse;

¹⁷ Fundamento 46 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 010-2002- AA/TC.

¹⁸ Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013- AA/TC.

¹⁹ Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 02050-2002- AA/TC

²⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana. En: Advocatus, número 13, Lima, 2005, p. 8.



Que, en cuanto a la debida motivación de los actos administrativos, conviene mencionar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 del TUO de la Ley N° 27444²¹, 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”²²;

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 14 del TUO de la Ley N° 27444²³. 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 10° de la misma Ley²⁴;

Que, en esa misma línea, acerca del derecho a la motivación de las decisiones de la administración, el Tribunal Constitucional²⁵ 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, en este sentido, el artículo 6 del TUO de la Ley N° 27444 precisa que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, “mediante la relación concreta y directa de los hechos

²¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 3°.- 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”

²² MORÓN Urbina, Juan (2009) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Octava Edición. Lima, Gaceta Jurídica. p. 157.

²³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 14°.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes: (...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial. (...).”

²⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el 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: (...)

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. (...).”

²⁵ Fundamento 9° de la sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC



probados relevantes del caso específico” y la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifican el acto emitido; no siendo admisibles como motivación, las fórmulas generales, vacías de fundamento, oscuras o que por su vaguedad no resulten esclarecedoras para la motivación del acto;

Que, por lo que se puede concluir que las entidades públicas al hacer ejercicio de su potestad sancionadora, están obligadas a respetar los derechos constitucionales señalados anteriormente, tales como el derecho de defensa y el debido procedimiento administrativo; de lo contrario, el acto administrativo emitido soslayando tales derechos carecería de validez.

Sobre el vicio de nulidad en el que incurre el Informe de Precalificación N° 000262-2024-EMAPE/PAD-ST y la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH (acto de inicio del PAD en el Expediente N° 077-A-2023-EMAPE/PAD-ST)

Que, conforme a los términos del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario, se verifica que se imputa al **SERVIDOR PROCESADO** en su condición de Gerente de la Gerencia de Recursos Humanos de EMAPE S.A., los siguientes hechos: “(...) *Bajo este escenario, se imputa a Víctor Noé García Navarro haber proporcionado información inexacta sobre su estado civil a EMAPE S.A en el FORMULARIO DE ACTUALIZACIÓN DE DATOS de fecha 11 de octubre de 2023, donde consignó estado civil “D” (“DIVORCIADO”), aun cuando en su documento nacional de identidad figura como “CASADO”, habiendo además omitido consignar en la DECLARACIÓN JURADA DE LEY, de fecha 11 de octubre de 2023, su vínculo de primer grado de afinidad con doña Luz Mary Bardales Cruz, quien, en ese entonces fue Gerente de Recursos Humanos de EMAPE S.A., a fin de lograr ser designado como Gerente de Recursos Humanos de EMAPE S.A, habiéndosele finalmente designado como tal mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000067-2023-EMAPE/PE, de fecha 10 de octubre de 2023, cargo en el que se mantuvo hasta el 19 de febrero de 2024, tras haberse dado por concluida su designación, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000005-2024-EMAPE/PE, configurando con tal accionar la falta prevista y tipificada en el tercer supuesto del literal d) del artículo 25 del TUO del D.L. N° 728, Ley de Productividad y competitividad Laboral, aprobado por D.S. N° 003-97-TR, que establece como falta disciplinaria proporcionar “información falsa al empleador con la intención de obtener una ventaja” (agregado nuestro);*

Que, según el relato de los hechos expuestos por la autoridad instructora, se verifica que el objeto de imputación fáctica se relaciona, en estricto, a las declaraciones firmadas por el **SERVIDOR PROCESADO**, las cuales le habrían permitido lograr ser designado como Gerente de la Gerencia de Recursos Humanos de EMAPE S.A.;

Que, ahora bien, efectuando el control jurídico del juicio de subsunción de la Entidad, este Órgano Instructor advierte que al momento de la expedición de la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, no se ha cumplido con identificar, motivar y vincular los elementos de prueba recabados en la investigación con los elementos descriptivos y normativos de cada falta imputada, observándose una imputación genérica carente de concreción y claridad, lesivo del principio de tipicidad y el derecho de defensa;

Que, del mismo modo, y lo más importante, no se ha demostrado de qué manera las referidas declaraciones juradas presentadas por el **SERVIDOR PROCESADO**, tuvieron como objetivo **lograr** que éste, **sea designado** como Gerente de Recursos Humanos de EMAPE S.A.;

Que, la omisión antes anotada tiene relevancia en razón a los distintos elementos de cada falta, incluso, excluyentes entre sí. Así, para el caso de la falta referida a “actuar e influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros”, se exige intencionalidad del servidor; elemento subjetivo que no se presenta en el caso de la falta de negligencia en el desempeño de funciones, que exige un factor de culpa en la comisión del hecho;

Que, de otro lado, considerando que las deficiencias en el juicio de subsunción tienen implicancias sobre del deber de motivación, corresponde señalar que dicho deber alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones. En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación



legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes²⁶;

Que, del mismo modo, debemos dejar expresa constancia que, del estudio y análisis de todo lo actuado, se tiene que al **SERVIDOR PROCESADO** se le instauró proceso administrativo disciplinario en su condición de Gerente de la Gerencia de Recursos Humanos, siendo notificado por este proceso, de la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, suscrita por el servidor Sergio Luis Bernaldes Gonzáles de la Coterá, en su condición de Gerente de la Gerencia de Recursos Humanos;

Que, al respecto debemos precisar que dicho acto resolutivo, vulneró lo establecido en el artículo 93 numeral 93.2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que refiere: "(...) 93.2. Cuando se le haya imputado al jefe de recursos humanos, o quien haga sus veces, la comisión de una infracción, para el caso contemplado en el literal a) precedente, instruye y sanciona su jefe inmediato y en los demás casos instruye el jefe inmediato y sanciona el titular de la entidad. (agregado nuestro) (...)";

Que, en ese sentido, se tiene que, en el presente proceso administrativo, teniendo en consideración que la sanción propuesta es de destitución, debía ser el jefe inmediato (Gerente de la Gerencia Central de Administración y Finanzas) quién debía suscribir el acto de inicio del acotado procedimiento administrativo disciplinario;

Que, de acuerdo con lo expuesto, la Entidad ha incurrido en inobservancia de la garantía de la debida motivación; así como los principios de tipicidad, legalidad y debido procedimiento; por lo que corresponde se evalúe una nueva calificación del hecho considerando los lineamientos antes señalados;

Que, consecuentemente, la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, se encuentra afectada por la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444²⁷, siendo innecesario pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por la impugnante en su recurso de apelación sometido a conocimiento;

Que, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se debe precisar que la nulidad planteada no significa un pronunciamiento que genere impunidad en los hechos materia de imputación contra el **SERVIDOR PROCESADO**, toda vez que, no se ha dilucidado si le asiste o no responsabilidad a éste en los hechos imputados. En otras palabras, no está siendo absuelto. Su responsabilidad será determinada en el procedimiento administrativo disciplinario que tramite la Entidad, pero se deberá respetar el debido procedimiento administrativo, siguiéndose los criterios señalados en los párrafos precedentes a fin de evitar posteriores nulidades que, eventualmente, generen impunidad y responsabilidad en los funcionarios que transgreden el ordenamiento jurídico;

Que, corresponde, entonces, que se retrotraiga el procedimiento administrativo a fin que la Entidad subsane las deficiencias advertidas, debiendo tenerse en cuenta la reanudación del plazo de prescripción transcurrido por acción de la nulidad planteada, no debiendo olvidar que sus autoridades serán responsables si la potestad sancionadora prescribe por el incumplimiento de los plazos previstos en la ley. Adicional a ello, deberá tenerse en cuenta la regla de



²⁶ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional con fecha 11 de octubre de 2004, en los seguidos de Acción de Amparo por los señores Gonzalo Antonio Costa Gómez y Martha Elizabeth Ojeda Dioses vs. Municipalidad Provincial de Tumbes (Exp. N° 2192-2004-AA/TC)

²⁷ 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. (...)"



competencia especial prevista en el numeral 93.2 del artículo 93 del Reglamento de la Ley N° 30057²⁸;

Que, en ese orden de ideas debemos precisar que la Resolución de Sala Plena N° 005-2020-SERVIR/TSC “Precedente administrativo sobre la tipificación de faltas leves en el Reglamento Interno de Servidores Civiles - RIS y su distinción respecto a las faltas previstas en la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil”:

“(…)

10. *La tipificación de las faltas que dan lugar a las sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión sin goce de remuneraciones desde un (1) día hasta doce (12) meses y destitución, presenta un tratamiento diferenciado en función de los cuerpos normativos que contemplan dichas faltas.*

11. *Este tratamiento diferenciado se pone de manifiesto en la medida que si bien el artículo 85° de la Ley N° 30057 contempla las faltas pasibles de ser sancionadas con suspensión o destitución, no ocurre lo mismo en cuanto a las faltas pasibles de ser sancionadas con amonestación verbal o escrita, dado que estas no se encuentran tipificadas en dicho cuerpo normativo, sino que su tipificación ha sido reservada a las entidades mediante el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS.*

“(…)

27. *Efectivamente, el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece que “(…) en la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento (…)* respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras”.

28. *A tenor de lo expuesto, se advierte que las faltas que ya se encuentran tipificadas en la Ley N° 30057 no pueden ser replicadas con idéntico supuesto de hecho en el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS²⁹, pues ello situaría a los servidores en un estado de imprevisibilidad e inseguridad jurídica, en la medida que no tendrían certeza sobre cuáles son las faltas pasibles de ser sancionadas con amonestación verbal o escrita y aquellas pasibles de ser sancionadas con suspensión o destitución, lo que además podría tornar arbitrario el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de las entidades.*

29. *Este escenario de doble tipificación podría dar lugar a que, por ejemplo, el hostigamiento sexual sea previsto en el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS como falta leve pasible de ser sancionada con amonestación verbal o escrita, en abierta contraposición al artículo 85° de la Ley N° 30057, el cual ha previsto expresamente las sanciones de suspensión o destitución para dicha falta.*

30. *Bajo tal orden de consideraciones, el pleno del Tribunal considera pertinente y necesario establecer como criterio de observancia obligatoria que las faltas contenidas en el Reglamento Interno de Servidores Civiles – RIS no pueden tener los mismos supuestos de hecho que las faltas previstas en la Ley N° 30057, pues estas a diferencia de aquellas revisten mayor gravedad. Por consiguiente, el RIS únicamente puede prever faltas de carácter leve pasibles de ser sancionadas con amonestación verbal o escrita.*

“(…)”

Que, al respecto, se debe precisar que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 92 de la LSC, el Secretario Técnico, es el encargado de precalificar las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria y proponer la fundamentación del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la entidad pública; asimismo, no tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes; no obstante, su accionar debe estar sujeto al Principio de legalidad y tipicidad;

Que, asimismo, se ha llegado a determinar que la **Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024**, está incurso en causal de nulidad, ya que el órgano instructor inobservó cumplir con la garantía de la debida motivación; así como los principios de tipicidad, legalidad y debido procedimiento;

²⁸ Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM: Artículo 93.- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario (..) 93.2. Cuando se le haya imputado al jefe de recursos humanos, o quien haga sus veces, la comisión de una infracción, para el caso contemplado en el literal a) precedente, instruye y sanciona su jefe inmediato y en los demás casos instruye el jefe inmediato y sanciona el titular de la entidad.

²⁹ En el mismo sentido véase los Informes Técnicos Nos 111-2019-SERVIR/ GPGSC y 1872-2019-SERVIR/GPGSC.



Que, de otro lado, debe tenerse en cuenta que, conforme al TUO de la Ley N° 27444, se reconoce a los administrados el derecho a obtener una decisión motivada como una garantía del derecho al debido procedimiento. Esta, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública³⁰. Permite así a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes³¹. Es por ello que no es admisible que una autoridad administrativa se limite a expresar la normativa en que ampara su decisión o, exponga fórmulas genéricas o vacías de fundamentación;

Que, de manera que las autoridades administrativas están obligadas a expresar, si quiera de manera breve, cuál es el razonamiento en el que se basan para arribar a tal o cual conclusión, a fin de desaparecer cualquier atisbo de arbitrariedad en su decisión. De no justificar adecuadamente esta, incurrirán en responsabilidad administrativa, conforme lo prevé el TUO de la Ley N° 27444;

Que, ahora, en los procedimientos administrativos disciplinarios esta exigencia es aún mayor, debido al carácter represivo de la sanción. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, ha indicado que, *“en la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiéndole las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador”*;

Que, por esa razón, la Ley N° 30057 claramente señala que los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en dicha ley;

Que, asimismo, es pertinente tener en consideración que el último párrafo del artículo 114 del Reglamento de la Ley N° 30057 establece que, luego de recibido el informe del órgano instructor, *“El órgano sancionador puede apartarse de las recomendaciones del órgano instructor, siempre y cuando motive adecuadamente las razones que lo sustentan”*, de manera que, para la imposición de una sanción distinta a la propuesta del órgano instructor, es una condición sine qua non, que el órgano sancionador motive las razones por las que se aparta de la recomendación;

Que, lo expuesto, constituye una inobservancia por parte de la Entidad de las garantías con las cuales se encuentra premunido todo administrado, por lo que la Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024, se encuentra inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444³², por contravenir el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, y los numerales 1 y 2 del literal 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444³³;

Que, corresponde, entonces, que se retrotraiga el procedimiento administrativo para que la Entidad subsane en el más breve plazo los vicios advertidos; no debiendo olvidar que sus

³⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo (...) 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”.

³¹ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N° 2192-2004-AA/TC.

³² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “Artículo 10º.- 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. (...)”

³³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS TÍTULO PRELIMINAR “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. (...)”.



autoridades serán responsables si la potestad sancionadora prescribe por el incumplimiento de los plazos previstos en la ley.

Sobre la autoridad competente para declarar la nulidad de oficio en el PAD

Que, al respecto, debe señalarse que de acuerdo con la Resolución de Sala Plena N° 02-2019-SERVIR/TSC “Precedente administrativo sobre nulidad de oficio de actos administrativos emitidos dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, en el marco de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil”, de fecha 28 de agosto de 2019, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado, que “(...) 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 213³⁴ 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. (...)”;

Que, en ese sentido, de acuerdo al referido precedente, en caso que durante los PAD se incurra en algún vicio respecto de algún acto administrativo de trámite o acto administrativo, corresponderá al superior jerárquico respectivo de las autoridades del PAD proceder a declarar la nulidad de oficio de los actos que contengan tales vicios, de acuerdo con lo previsto en los artículos 10, 11, 12 y 13 del TUO de la LPAG, independientemente del estado en que se encuentre el PAD;

Que, en el presente caso, se advierte que, el acto administrativo incurrido en vicio de nulidad, es la **Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024**, con la que se dio inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario contra el servidor **VÍCTOR NOÉ GARCÍA NAVARRO**, el mismo que fue emitido por la Gerencia de Recursos Humanos, en calidad de órgano Instructor; en ese sentido, corresponderá a la Gerencia Central de Administración y Finanzas, como superior jerárquico inmediato, conocer y declarar la nulidad, conforme a las disposiciones del TUO de la LPAG;

Que, estando a lo expuesto, y en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 10° al 13° del TUO de la Ley N° 27444, y del Reglamento de Organización y Funciones de EMAPE S.A.;

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar la **NULIDAD** de Oficio del acto administrativo contenido en la **Resolución N° 000012-2024-EMAPE/GRH de fecha 10 de julio de 2024**, emitido por la Gerencia de Recursos Humanos, en su condición de órgano instructor de PAD, por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2°. - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo disciplinario hasta antes de la emisión del **Informe de Precalificación N° 000262-2024-EMAPE/PAD-ST de fecha 09 de julio de 2024**.

Artículo 3°.- **ENCARGAR** a la STPAD, notificar la presente resolución al señor **VÍCTOR NOÉ GARCÍA NAVARRO**.

³⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019- JUS**

“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 funcionario”



Artículo 4°.- PÓNGASE de conocimiento la presente resolución, a la Gerencia General (órgano sancionador) y a la Secretaría Técnica de Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Artículo 5°.- REMÍTASE copia de la presente resolución y sus antecedentes administrativos vía Sistema de Gestión Documental a la secretaria Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, para los fines pertinentes.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

