



CUT: 236649-2019

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0366-2024-ANA-OA

San Isidro, 28 de agosto de 2024

VISTO:

El Informe N° 1114-2024-ANA-OA-URH, de fecha 26 de agosto de 2024, emitido por la Unidad de Recursos Humanos, en su condición de órgano instructor del procedimiento administrativo disciplinario en el Expediente N° 236649-2019; y,

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado con Decreto Supremo 018-2017-MINAGRI, establece que la Autoridad Nacional del Agua (en adelante ANA) es un Organismo Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera;

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

Que, mediante Informe de Precalificación N° 0152-2023-ANA-STECH, del 20 de setiembre de 2023, la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante STPAD) recomendó a la Unidad de Recursos Humanos el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante PAD) en contra del servidor Jorge Ramos Carrera, en su condición de chofer de la Administración Local del Agua Medio y Bajo Piura, al haber presentado un certificado de estudios del curso básico de mecánica básica automotriz presuntamente falso, para acreditar su capacitación en mecánica básica automotriz, con la finalidad de postular al proceso CAS N° 066-2019-ANA, para el puesto de chofer de la Administración Local del Agua de Medio y Bajo Piura, resultando ganador de dicho concurso y firmando el Contrato CAS N° 0287-2019-ANA-OA-URH, iniciando su vínculo laboral el 20 de agosto de 2019;

Que, por Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH, del 25 de setiembre de 2023 (notificada por cédula el 29/09/2023), se dispone el inicio del PAD contra el servidor Jorge Ramos Carrera, por haber infringido los principios de la función pública citados en los numerales 2 (Probidad), 4 (Idoneidad) y 5 (Veracidad) del artículo 6° de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, lo cual constituiría infracción a lo establecido en el literal q) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil;

Que, en atención a la Hoja de Elevación N° 120-2024-ANA-STEC, emitida por la STPAD, en el marco de sus funciones de apoyo, la Unidad de Recursos Humanos emite el Informe N° 1114-2024-ANA-OA-URH, informe de nulidad de oficio del acto inicio del procedimiento administrativo disciplinario contenido en la Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH, sustentando que en el numeral 2.1 de la citada Carta, referida a la falta disciplinaria imputada, se consignó lo siguiente:

*“Al evaluar como Órgano Instructor y compulsando todo lo actuado minuciosamente la documentación recabada que obra en el expediente, se ha constatado que presuntamente la conducta del servidor Jorge Ramos Carrera, Chofer de la Administración Local de Agua Medio y Bajo Piura, se encuentra relacionada con el hecho de **haber presentado un CERTIFICADO DE ESTUDIOS DEL CURSO BÁSICO DE MECÁNICA BÁSICA AUTOMOTRIZ PRESUNTAMENTE FALSO**, para acreditar su capacitación en Mecánica Básica Automotriz, con la finalidad de postular al Proceso CAS N° 266-2019-ANA para el puesto de Chofer de la Administración Local de Medio y Bajo Piura, resultando ganador de dicho concurso y firmando el Contrato CAS N° 0287- 2019-ANA-OA-URH iniciando sus labores el 20 de agosto de 2019.”*

[Énfasis nuestro]

Que, sin embargo, se aprecia que, en el acto de inicio del PAD, no se estableció una imputación adecuada; ello en la medida que si bien la STPAD recomendó que en el acto de inicio se emplee la imputación basada en la presentación de documento presuntamente falso durante el proceso de selección – y no el ejercicio de la función pública valiéndose de información falsa – razón por la cual se le atribuye al implicado la presunta responsabilidad administrativa disciplinaria, pese a que aún no tenía la condición de servidor público, vulnerándose así el principio de legalidad;

Que, bajo ese extremo resulta pertinente señalar la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, considerada como precedente administrativo que establece lo siguiente: (...) **no resulta posible iniciar un procedimiento administrativo disciplinario a un postulante que hubiese presentado documentación o información falsa o inexacta en el marco de un proceso de selección o concurso público de méritos, al no tener aún la condición de servidor público. No obstante, luego de adquirir tal condición es pasible de asumir responsabilidad administrativa disciplinaria por el ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta**”. [Énfasis nuestro];

Que, puede advertirse claramente que la tipicidad empleada en el procedimiento administrativo disciplinario no resulta correcta; ello en función al criterio establecido por parte del ente rector, por lo que debe excluirse tal tipicidad del PAD, al no resultar compatible; por tanto, para dichos efectos resulta pertinente declarar la nulidad de la Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH, por haberse iniciado tal procedimiento con una imputación incorrecta, no resultando viable continuar con el procedimiento administrativo disciplinario iniciado con dicha imputación;

Que, mediante la Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH, notificada con fecha 29 de setiembre de 2023, según el Acta de Notificación, se otorgó al señor Jorge Ramos Carrera, un plazo no menor de cinco días para ejercer su derecho de defensa, a través de sus descargos;

Que, el numeral 213.3 del artículo 213 del TUO de la LPAG señala que, la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos; por lo que, tomando en cuenta que la Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH ha sido notificada el 29 de setiembre de 2023, la entidad se encuentra dentro del plazo previsto en la norma para declarar la nulidad;

Que, Morón Urbina, en la página 537 de su libro Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, sobre el concepto de nulidad de oficio, señala que es *“(El) poder jurídico por el cual la administración puede eliminar sus actos viciados en su propia vía y aun invocando como causales su propia deficiencia. (...) El fundamento de esta potestad no se encuentra en la mera potestad exorbitante del poder administrador (...), sino en la necesidad que tiene la autoridad administrativa de dar satisfacción al interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad o del orden jurídico. (...) Si como se sabe la Administración está sujeta al principio de legalidad, y ello constituye antecedente necesario para cualquier interés público de su actuación, no se podría entender cómo un acto reconocidamente inválido, no podrá nunca satisfacer el interés que anima a la administración. Por ello, que la posibilidad de la anulación de oficio implica en verdad, una vía para la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo”;*

Que, el numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG establece que, en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales;

Que, el TUO de la LPAG en su artículo 10 en el numeral 1 señala que, son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, **“La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”;**

Que, respecto al numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG, corresponde mencionar que 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 aplicable (Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-AA/TC);

Que, sobre el agravio al interés público, debemos tener presente que el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, señaló que: *“(...) el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo”*;

Que, en el presente caso, en la línea de lo señalado en el considerando precedente, dado que el interés público es el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, y que, en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y el principio de tipicidad; por lo que se concluye que se ha visto afectado el interés público;

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

Que, igualmente, resulta menester observar lo señalado en el tercer párrafo del artículo 213.2 del TUO de la LPAG, en donde se dispone: *“En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa”*; siendo que sobre el particular, el acto de inicio de un procedimiento administrativo disciplinario, *“per se”* no constituye un acto administrativo favorable al administrado por las siguientes consideraciones:

- a) En principio el acto de inicio de un procedimiento administrativo disciplinario no es un acto decisivo, no surtiendo efectos jurídicos en *estricto sensu*.
- b) El acto de inicio tiene por espíritu perseguir la responsabilidad administrativa disciplinaria en contra del servidor Jorge Ramos Carrera en su condición de chofer de la Administración Local del Agua Medio y Bajo Piura, por lo que no resulta ser un acto administrativo favorable;

Que, en consecuencia, conforme a lo desarrollado en el Informe N° 1114-2024-ANA-OA-URH, no corresponde correr traslado al administrado con la finalidad de otorgarle un plazo de cinco (5) días para ejercer su defensa, por cuanto no es un acto administrativo favorable al administrado el que se está sujetando a nulidad de oficio, correspondiendo solo notificar la presente resolución al administrado para brindarle seguridad jurídica, respecto de las actuaciones de la autoridad;

Que, la Resolución de Sala Plena N° 02-2019-SERVIR/TSC, del 28 de agosto de 2019, emitida por el Tribunal del Servicio Civil, precisó que: “(...) *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 213° 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 (...) Igualmente, los artículos en mención señalan que la nulidad de oficio de los actos administrativos emitidos por autoridades que no están sometidas a subordinación jerárquica debe ser declarada por la misma autoridad que emitió el acto (...)*” (Fundamentos 19 y 21);

Que, mediante el Informe Técnico N° 735-2019-SERVIR/GPGSC, de fecha 24 de mayo de 2019, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil ha señalado que, si durante el trámite de los procedimientos administrativos disciplinarios, se incurre 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 procedimiento administrativo disciplinario proceder de acuerdo con lo previsto en los artículos 10 al 13 del TUO de la LPAG, independientemente del estado en que se encuentre el procedimiento administrativo disciplinario;

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*”. (Fj. 5 de la STC N° 7289-2005-AA/TC);

Que, el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú establece que, es un principio y derecho de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso; no obstante, que si bien el mismo se encuentra comprendido como un derecho o principio del ámbito jurisdiccional, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 2 de la Sentencia del Expediente N° 04644-2012-PA/TC, señala que “*Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo*”. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la LPAG, indica que el procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente, entre otros, en el principio del debido procedimiento, por el cual los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten;

Que, 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 otros¹;

Que, los principios de legalidad y tipicidad son recogidos en los numerales 1 y 4 del artículo 246 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, conforme a los considerandos precedentes, dado que el interés público es el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, y que, en el presente caso se ha vulnerado el principio de legalidad y el principio de tipicidad; por lo que se concluye que se ha visto afectado el interés público;

Que, por otro lado, corresponde señalar que, conforme lo previsto en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto; en ese sentido, al declararse la nulidad de la Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH, debe retrotraerse el estado de las cosas, al momento mismo de su emisión;

Que, en ese contexto, existe la obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el principio de legalidad y el principio del debido procedimiento que engloba el deber de motivación;

Que, en base a lo desarrollado, corresponde ejercer la potestad nulificante del acto administrativo, el cual se extiende hasta la emisión del Informe de Precalificación N° 0152-2023-ANA-STEC, del 20 de setiembre de 2023, de la STPAD; por lo que, los efectos de la nulidad deben retrotraerse hasta ese instante, debiendo emitirse un nuevo informe de precalificación que considere los fundamentos descritos precedentemente;

Que, de conformidad con el artículo 10 y siguientes, del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI;

¹ 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.

SE RESUELVE. –

ARTÍCULO 1º.- DECLARAR DE OFICIO, la nulidad de la Carta N° 0198-2023-ANA-OA-URH, del 29 de setiembre de 2023, emitida por la Unidad de Recursos Humanos, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

ARTÍCULO 2º.- RETROTRAER el procedimiento al momento de la precalificación de la falta, debiendo tenerse en consideración los criterios señalados en la presente resolución.

ARTÍCULO 3º.- NOTIFICAR la presente resolución al servidor Jorge Ramos Carrera, a la Unidad de Recursos Humanos y a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario, para su cumplimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO 4º.- DEVOLVER el expediente a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Regístrese y comuníquese,

FIRMADO DIGITALMENTE

ELIZABETH RAMOS DE LA CRUZ
DIRECTORA
OFICINA DE ADMINISTRACIÓN