



Resolución Directoral

N° 165-2019-INPE/OGA

Lima, 06 NOV. 2019

VISTOS, el Informe N° 142-2019-INPE/09.01, de fecha 06 de noviembre de 2019, de la Unidad de Recursos Humanos, la solicitud de nulidad formulada por los servidores ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ, ALVARO OBREGÓN MALDONADO y JESSICA PÉREZ ZAMUDIO contra la Resolución Directoral N° 1366-2018-INPE/OGA-URH y el Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH, de la Unidad de Recursos Humanos del Instituto Nacional Penitenciario y;

CONSIDERANDO:

Que, la nulidad deducida por el servidor ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ se sustentó en la décima disposición complementaria de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se ha establecido que "(...) *Queda prohibida la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en la presente Ley y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativos*"; sin embargo, señala que la Resolución Directoral N° 1366-2018-INPE/OGA-URH mediante la cual se le instauró procedimiento administrativo disciplinario tipificó las faltas bajo el amparo de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, lo que supone clara violación de la prohibición contenida en la Ley del Servicio Civil;

Que, asimismo, el referido servidor, señala que mediante Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH, el órgano instructor reconoce la existencia de un error en la tipificación de las conductas; sin embargo, dicho error es de tal gravedad que le ha restringido su derecho a formular sus descargos, pues se le ha recortado su derecho a conocer de manera indubitable los cargos formulados en su contra, atentando de esa manera contra el principio de imputación material, derecho de defensa y debido procedimiento, por lo que, solicita que se subsane dicho error, antes de proseguir con el procedimiento administrativo disciplinario; sin embargo, a pesar de ello, el órgano sancionador (la Gerencia General del INPE) continuó con el proceso, sin implementar las acciones correctivas;

Que, según el servidor, tanto la Ley N° 30057, así como la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, establecen sanciones a determinados actos de los servidores del Estado, dichas normas responden a ámbitos distintos de aplicación, recogen diferentes supuestos, son de naturaleza distinta, establecen sanciones diferenciadas y responden a situaciones jurídicas completamente distintas. Alega que, dentro de un procedimiento administrativo disciplinario no puede haber concurrencia de imputaciones por infracciones a normas laborales, como a la Ley N.º 30057 y su reglamento y al Código de Ética de la Función Pública, por tener procedimientos establecidos en dichas normas, supuestos diferentes, como el plazo de prescripción y el tipo de sanción. Agrega que con ello se estaría vulnerando su derecho de defensa, y por ende el debido procedimiento administrativo, al encontrarse en estado de incertidumbre respecto al tipo de gravedad de infracción administrativa que la administración le imputa, así como el tipo de sanción que pudiera imponérsele;



Que, la nulidad deducida por el servidor **ALVARO OBREGÓN MALDONADO** se sustentó en que mediante Resolución Directoral N° 1366-2018-INPE/OGA-URH, se le instauró procedimiento administrativo disciplinario tipificándose las faltas tanto en las normas de la Ley N° 30057, así como en la Ley 27815, en clara violación de la prohibición contenida en la Ley N° 30057, específicamente lo dispuesto en la Décima Disposición Complementaria el cual establece que *"(...) Queda prohibida la aplicación simultanea del régimen disciplinario establecido en la presente Ley y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario"*;

Que, asimismo, el referido servidor argumenta que, mediante Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH, el órgano instructor comunicó al órgano sancionador (Gerencia General) la contravención normativa contenida en la resolución de instauración de proceso, detallando textualmente, *"(...) En este entendido, queda establecido que al momento en que se instauró el procedimiento administrativo disciplinario no se realizó la correcta tipificación y se subsumió la conducta de los servidores por la supuesta transgresión a la Ley N° 27815, Ley del Código de ética de la Función Pública y a su vez la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, lo cual es incorrecto. Por tanto, corresponde absolver a los procesados en el extremo de la imputación de la transgresión a la Ley N° 27815"*. Menciona que el órgano instructor reconoce la existencia de un error en la tipificación de las conductas; sin embargo, dicho error es de tal gravedad que le ha restringido su derecho a formular sus descargos, por lo que la recomendación de absolver es un fraude a la ley, pues dicha absolución no disminuye en nada la lesión al derecho de defensa y al debido proceso, sufrida al confundir al servidor sobre frente a que ley defenderse al momento de formular sus descargos;

Que, además, el servidor antes mencionado afirma que la recomendación formulada por el órgano instructor no es acorde con la legalidad respecto a absolver a los procesados por las imputaciones al Código de Ética de la Función Pública, quedando por sancionar dentro del mismo proceso por la Ley N° 30057, por cuanto al momento de realizar sus descargos oriento con mayor intensidad a desvirtuar las imputaciones basadas en el Código de Ética, lo cual se habría logrado con éxito, por lo que se absuelve al considerar dichos actos como lícitos, por ser acorde con el ordenamiento jurídico, por lo que sería contrario a lo antijurídico, ya que es antijurídico cualquier acto contrario al orden jurídico. En ese sentido, la recomendación de absolución resulta contradictoria, pues si se trata de un acto ilícito que amerita absolver, no puede ser antijurídico a la vez. Por lo tanto, el proceso instaurado adolece de un vicio que debe ser subsanado antes de su culminación del mismo, ofreciendo las garantías del debido procedimiento;

Que, la nulidad deducida por la servidora **JESSICA PÉREZ ZAMUDIO** señala que, en la décima disposición complementaria de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, se ha establecido que *"(...) Queda prohibida la aplicación simultanea del régimen disciplinario establecido en la presente Ley y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativos"*; sin embargo, mediante Resolución Directoral N.º 1366-2018-INPE/OGA-URH, se le instauró procedimiento administrativo disciplinario tipificándose las faltas tanto en las normas de la Ley N° 30057, así como en la Ley 27815, en clara violación de la prohibición contenida en la Ley N° 30057, al haberse instaurado el proceso administrativo aplicando de manera simultánea la Ley N° 30057 y la Ley N° 27815, situación que se encuentra proscrita por nuestro ordenamiento legal;

Que, asimismo, la referida servidora precisa que, mediante Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH, el órgano instructor comunica al órgano sancionador (Gerencia General) la contravención normativa contenida en la resolución de instauración de proceso, detallando textualmente la irregularidad *"(...) En este entendido, queda establecido que al momento en que se instauró el procedimiento administrativo disciplinario no se realizó la correcta tipificación y se subsumió la conducta de los servidores por la supuesta transgresión a la Ley N° 27815, Ley del Código de ética de la Función Pública y a su vez la Ley N.º 30057, Ley de Servicio Civil, lo cual es incorrecto. Por tanto, corresponde absolver a los procesados en el extremo de la imputación de la transgresión a la Ley N° 27815"*. Menciona que el órgano instructor reconoce la existencia de un error en la tipificación de las conductas; sin





Resolución Directoral

embargo, dicho error es de tal gravedad que le ha restringido su derecho a formular sus descargos, por lo que la recomendación de absolver es un fraude a la ley, pues dicha absolución no disminuye en nada la lesión al derecho de defensa y al debido proceso, sufrida al confundir al servidor sobre frente a qué ley defenderse al momento de formular sus descargos;

Que, según la servidora, tanto la Ley N° 30057, así como la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, establecen sanciones a determinados actos de los servidores del Estado, dichas normas responden a ámbitos distintos de aplicación, recogen diferentes supuestos, son de naturaleza distinta, establecen sanciones diferenciadas y responden a situaciones jurídicas completamente distintas. Sostiene que dentro de un procedimiento administrativo disciplinario no puede haber concurrencia de imputaciones por infracciones a normas laborales, como a la Ley N° 30057 y su reglamento y al Código de Ética de la Función Pública, por tener los procedimientos establecidos en dichas normas supuestos diferentes, como el plazo de prescripción y el tipo de sanción. Con lo que se estaría vulnerando el derecho de defensa del administrado, y por ende el debido procedimiento administrativo disciplinario al estar este en estado de incertidumbre respecto al tipo y gravedad de infracción de infracción administrativa que la administración le imputa, así como el tipo de sanción que pudiera imponérsele;

Que, de conformidad con lo dispuesto en el marco jurídico vigente, los administrados pueden plantear o solicitar la nulidad de una resolución respecto de los actos que, consideran, los afecta, dentro de la figura de nulidad a pedido de parte, única y exclusivamente mediante los recursos administrativos, tal como lo dispone el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS¹; en los artículos 217 al 224 del citado dispositivo legal se establece los tipos de recursos administrativos², los plazos de interposición, los requisitos y alcance de los mismos³;

Que, es de precisar que la declaración unilateral de nulidad de oficio configura una potestad administrativa, ya que conforme lo manifiesta el jurista Juan Carlos Morón Urbina, la decisión de considerar la nulidad de oficio, "es una atribución exorbitante disciplinada por la norma jurídica sin que se reconozca un derecho subjetivo de los administrados a petionar y menos a exigir la dación de una nulidad de oficio" (subrayado propio);

Que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 202.1 del TUO de la LPAG, la declaración de nulidad de oficio procede en aquellos casos en los cuales la validez del acto administrativo se encuentre afectada, debiendo encontrarse fundamentada, además, en el interés público; asimismo, según la doctrina, Juan Carlos Morón

¹ TUO de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"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".

² TUO de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 207. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

³ TUO de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 224.- Alcance de los recursos

Los recursos administrativos se ejercerán por una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente".



Urbina, señala que la declaración de nulidad de oficio de la Administración busca “restaurar la legalidad anulando un acto administrativo que altera o contraviene el sentido del ordenamiento, de modo tal que el verdadero fundamento de la nulidad de oficio está en restaurar el principio de legalidad con el fin de cautelar el interés público afectado por el acto revestido de un vicio que lo convierte en ilegal dentro de la facultad premunida exclusivamente a la Administración” (resaltado propio);

Que, el artículo 1 del TUO de la LPAG, ha establecido claramente qué actos se deben considerar como actos administrativos y qué actos no tienen dicha naturaleza, siendo que los primeros están constituidos por todas aquellas 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; y los segundos, constituyen actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios y, los comportamientos y actividades materiales de las entidades;

Que, de otro lado, el artículo 217.2 del TUO de la LPAG, clasifica los actos administrativos en actos definitivos y actos de trámite; y a su vez, establece que son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite, siempre y cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión;

Que, según el precedente vinculante contenido en la Resolución de la Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 8 de setiembre de 2019, en el fundamento 12 señala textualmente lo siguiente:

“(…) La Ley N° 30057 ha regulado un procedimiento que tiene como fin determinar si un servidor civil es o no responsable de haber incurrido en una infracción disciplinaria. Este procedimiento se inicia con un acto o resolución de inicio de procedimiento administrativo disciplinario y concluye con una resolución que puede sancionar o absolver al procesado. Ambos actos, a la luz de lo señalado en los párrafos precedentes, constituyen actos administrativos; uno de trámite, el otro definitivo. Con el primero la Administración encausará su potestad disciplinaria contra un servidor civil, dando inicio formal al procedimiento administrativo disciplinario, mientras que con el segundo decidirá finalmente la situación jurídica de éste, sancionándolo o absolviéndolo (…);”

Que, es de apreciar de la revisión de los argumentos de los servidores **ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ, ALVARO OBREGÓN MALDONADO y JESICA PÉREZ ZAMUDIO**, su finalidad es impugnar la Resolución Directoral N° 1366-2018-INPE/OGA-URH, mediante la cual se les instauró procedimiento administrativo disciplinario y el Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH, mediante el cual el órgano instructor recomendó al órgano sancionador se les sancione disciplinariamente, aunado a ello, los servidores antes mencionados, requieren retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento de precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Instituto Nacional Penitenciario; lo cual no resulta necesario, pues con ambos actos no se ha decidido el fondo del presente procedimiento, por lo tanto no ha causado ningún efecto que haya producido indefensión en los servidores procesados en tanto éstos han formulado descargos de acuerdo a lo establecido en el artículo 111 del Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil;

Que, es de advertir que, en el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, si bien se le imputó las transgresiones de la Ley N°30057 Ley del Servicio Civil y la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública; los servidores tuvieron la posibilidad de presentar sus descargos de ambas imputaciones jurídicas y a través del informe final el órgano sancionador ha propuesto la absolución en uno de los extremos de la imputación jurídica; es por ello, que no se ha configurado afectación al debido proceso al no haberse propuesto sanción por la comisión de una falta no contemplada en el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, consecuentemente, se ha resguardado el derecho de defensa de los servidores;





Resolución Directoral

Que, de otro lado se debe indicar que, los documentos cuestionados son actos administrativos de trámite y no definitivos; más aún si el acto administrativo con el que se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario, no es impugnado, de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, el cual señala que "(...) El acto de inicio con el que se imputan los cargos deberá ser acompañado con los antecedentes documentarios que dieron lugar al inicio del procedimiento administrativo disciplinario y no es impugnado";

Que, de igual manera, el acto administrativo contenido en el informe final, mediante el cual el órgano instructor recomienda al órgano sancionador absuelva por un extremo y sancione por otro a los servidores **ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ, ALVARO OBREGÓN MALDONADO y JESSICA PÉREZ ZAMUDIO**, no es impugnado, al no constituir un acto definitivo, sino solo de mero trámite, pues según la normatividad, este debe contener los requisitos establecidos en el artículo 114 del reglamento de la Ley de Servicio Civil⁴, y una vez que el órgano instructor haya presentado su informe al órgano sancionador, este último tiene la obligación de comunicar a los servidores a efectos de que los mismos puedan ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, ya sea personalmente o a través de su abogado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 112 de la referida norma legal; lo cual ha ocurrido en el presente caso pues el informe oral se llevó a cabo el 4 de noviembre de 2019;

Que, asimismo, el informe del órgano instructor no es vinculante, pues el órgano sancionador puede apartarse de sus recomendaciones, siempre y cuando motive adecuadamente las razones que la sustentan, tal como lo prevé el artículo 114° del mencionado cuerpo legal; es decir, en el caso que nos ocupa, la Gerencia General en calidad de órgano sancionador podrá desvincularse de las recomendaciones efectuadas por la Unidad de Recursos Humanos, según estime pertinente, ya sea para disminuir la sanción propuesta o para absolver a los servidores de los cargos imputados;

Que, sin perjuicio de la improcedencia de revisión de las solicitudes y en tanto que conforme lo prevé el artículo 202.1 del TUO de la LPAG, una declaración de nulidad de oficio procede en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10 del TUO de la LPAG⁵, sin importar que el acto administrativo haya quedado firme, recalando como condición que dicho acto haya afectado el interés público; en tal sentido, resulta conveniente pronunciarse en el presente caso concreto, sobre aspectos mencionados por los solicitantes,

⁴ Reglamento de la Ley de Servicio Civil

Artículo 114.- Contenido del informe del órgano instructor El informe que deberá remitir el órgano instructor al órgano sancionador debe contener:

- Los antecedentes del procedimiento.
- La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.
- Los hechos que determinarían la comisión de la falta.
- Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del servidor civil.
- La recomendación de la sanción aplicable, de ser el caso.
- Proyecto de resolución, debidamente motivada.

⁵ TUO de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

- La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
- 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.
- 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 trámites esenciales para su adquisición.
- Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.



respecto de la validez de las decisiones de la Unidad de Recursos Humanos, en tanto según los servidores, se habrían vulnerado normas jurídicas;

Que, sobre el particular, debemos señalar que los actos administrativos cuestionados son actos de trámite y serán susceptibles de impugnación y nulidad siempre y cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión; es así que, de la revisión de los actuados, se advierte que la emisión de la Resolución Directoral N° 1366-2018-INPE/OGA-URH y el Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH, fueron expedidos por una autoridad competente, en este caso, por el jefe de la Unidad de Recursos Humanos, debido a la propuesta de sanción de destitución contra los servidores **ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ, ALVARO OBREGÓN MALDONADO y JESSICA PÉREZ ZAMUDIO**, y ambos, fueron puestos en su conocimiento a fin de que hagan valer su derecho de defensa e informe oral, respectivamente; es decir para que presenten sus descargos los cuales lo realizaron en su debida oportunidad y la audiencia de informe oral fue llevada a cabo el 4 de noviembre de 2019;

Que, en este sentido, al no advertirse que la Unidad de Recursos Humanos haya imposibilitado la continuación del presente procedimiento o haya producido una indefensión en los servidores, carece de objeto remitir las solicitudes a la Oficina General de Administración para su declaración de nulidad de oficio, en calidad de autoridad superior jerárquico de la Unidad de Recursos Humanos;

En consecuencia, los argumentos de los servidores que procuran invalidar los actos administrativos de trámite de la Unidad de Recursos Humanos, carecen de sustento, por lo que debe proseguirse con el trámite del procedimiento disciplinario;

De conformidad a lo establecido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM; y el Reglamento de Organización de Funciones del Instituto Nacional Penitenciario aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2007-JUS;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1.- DECLARAR INFUNDADA LA NULIDAD formulada por los servidores **ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ, ALVARO OBREGÓN MALDONADO y JESSICA PÉREZ ZAMUDIO** contra la Resolución Directoral N° 1366-2018-INPE/OGA-URH y el Informe N° 133-2019-INPE/OGA-URH de la Unidad de Recursos Humanos, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

ARTÍCULO 2.- NOTIFICAR la presente Resolución a los servidores **ELMER LEONCIO PÉREZ VÁSQUEZ, ALVARO OBREGÓN MALDONADO y JESSICA PÉREZ ZAMUDIO**.

ARTÍCULO 3.- REMITIR copia de la presente resolución a la Presidencia del Instituto Nacional Penitenciario, Unidad de Recursos Humanos y de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, del Instituto Nacional Penitenciario para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



Lic. YOVANA ALFARO RAMOS
JEFA
OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO