

**SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
BIENES ESTATALES**



RESOLUCIÓN N° 0046-2025/SBN-GG

San Isidro, 07 de abril de 2025

VISTOS:

1. El Informe de Precalificación N°00012-2024/SBN-OAF-URH-ST de fecha 26 de marzo de 2024 de la Secretaria Técnica Suplente, 2. Resolución N°0002-2024/SBN-OAF-OI de fecha 02 de abril de 2024 del Jefe de la Oficina de Administración y Finanzas en calidad de Órgano Instructor 3. Informe N°00004-2025/SBN-OAF-OI de fecha 07 de marzo de 2025 del Jefe de la Oficina de Administración y Finanzas en su calidad de Órgano Instructor y 4. Informe N°00291-2025/SBN-OAF-URH de fecha 25 de marzo de 2025; y,

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, tiene como objetivo establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas;

Que, el numeral 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, es un vicio del acto administrativo que causan su nulidad;

Que, el numeral 2 del artículo 248, dispone que la potestad sancionadora de las entidades se rige, entre otros, por el principio especial del debido procedimiento de la potestad sancionadora administrativa¹, concordante con el numeral 1.2 del artículo IV de la acotada norma legal, que desarrolla como principio del procedimiento administrativo general, entre otros, el debido procedimiento, por el cual los administrados tienen derecho a la

¹ Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

defensa (exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas), y a una decisión debidamente motivada y fundamentada²;

Que, ahora bien, corresponde señalar que el derecho de defensa, además, se encuentra previsto en el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es un derecho fundamental³;

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

Dicha nulidad solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida, siendo que en el supuesto que sea 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 (numeral 213.2); supuesto que no ocurre en el presente caso.

Que, con relación al ejercicio de la referida potestad, el Tribunal del Servicio Civil emitió la Resolución de Sala Plena N°002-2019-SERVIR/TSC (publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de setiembre de 2019), en la cual se estableció como precedente administrativo sobre nulidad de oficio de actos administrativos emitidos dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, de observancia obligatoria, lo siguiente:

“(…)

13. Por lo tanto, es posible concluir que el acto o resolución de inicio de un procedimiento administrativo disciplinario no es un acto de administración interna, sino un acto administrativo de trámite; en razón de lo cual, se encuentra sujeto a las formalidades que prevea la ley tanto para su emisión como para su revisión de oficio por parte de la Administración.

“(…)

28. Por lo que puede inferirse que si bien las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario gozan de autonomía para desempeñar cabalmente sus funciones, ello no implica de forma alguna que se sustraigan de la estructura jerárquica de sus entidades y, por tanto, no se encuentren subordinadas a sus superiores inmediatos, de tenerlos. Así, de una interpretación sistemática de las normas antes señaladas, se desprende que las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario sí están sujetas a subordinación jerárquica, la misma que se fija bajo el criterio de la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad (por ejemplo, el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, entre otros).

29. Por esta razón, cuando en el trámite de un procedimiento administrativo disciplinario bajo la Ley del Servicio Civil se incurra en un vicio que acarree la nulidad de oficio de un acto administrativo, será el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto viciado quien tenga la competencia para declarar la mencionada nulidad. Este superior

² 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 todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)”.

³ Véase el Pleno. Sentencia 142/2021 – expediente 02165-2018-PHC/TC.

jerárquico tiene que ser identificado siguiéndose la línea jerárquica de los instrumentos de gestión de cada entidad. Si la autoridad que emitió el acto viciado no está sometida a subordinación jerárquica, podrá declarar la nulidad de sus propios actos (Por ejemplo: un ministro, un presidente regional o un alcalde).”;

Que, con relación a dicho precedente, puede extraerse la regla de que los actos administrativos de trámite que emitan las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son susceptibles de ser revisados de oficio y en su caso declarados nulos. Al respecto, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en el Informe Técnico N°1866-2019-SERVIR/GPGSC señaló lo siguiente:

“(…)

2.13 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 respecto 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 al 13 del TUO de la LPAG, independientemente del estado en que se encuentre en PAD.

“(…)

2.15 Por tanto, atendiendo a lo señalado, el informe final del órgano instructor, como acto administrativo de trámite, podrá ser declarado nulo solo por el superior jerárquico del referido órgano instructor correspondiente y no por la misma (…).”.

Que, adicionalmente, el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, indica que 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;

Sobre el caso bajo análisis

Como se advierte de los antecedentes de la presente resolución, mediante Resolución N°0002-2024/SBN-OAF-OI de fecha 02 de abril de 2024 del Jefe de la Oficina de Administración y Finanzas en calidad de Órgano Instructor, inició procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor **OSCAR MARTIN TORRES FERNANDEZ**, quien al momento de la comisión de la supuesta falta disciplinaria, ostentaba el cargo de Supervisor del Sistema Administrativo de Abastecimiento de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, esto por haber incurrido en la falta prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley N°30057, así como haber transgredido el numeral 126.3 del artículo 126 del Reglamento de la Ley N°30225.

Sobre el particular, el literal a) del artículo 106 y el artículo 107 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil⁴, concordante con el numeral 15.1 de la Directiva N°02-2015-

⁴ Reglamento General de la Ley N°30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N°040-2014-PCM

“Artículo 106°.- Fases del procedimiento administrativo disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario cuenta con dos fases: la instructiva y la sancionadora.

a) Fase instructiva Esta fase se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria. Se inicia con la notificación al servidor civil de la comunicación que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, brindándole un plazo de cinco (05) días hábiles para presentar su descargo, plazo que puede ser prorrogable. Vencido dicho plazo, el órgano instructor llevará a cabo el análisis e indagaciones necesarios para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor civil, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles. La fase instructiva culmina con la emisión y notificación del informe en el que el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor civil, recomendando al órgano sancionador la sanción a ser impuesta, de corresponder. (...)”

“Artículo 107°.- Contenido del acto que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario

La resolución que da inicio al procedimiento administrativo disciplinario debe contener:

a) La identificación del servidor civil.

SERVIR/GPGSC42, ha establecido que la fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria, iniciándose con la notificación al servidor civil del documento que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, el cual contiene los cargos que se le imputan y los documentos en que se sustenta, entre otros.

Asimismo, en la citada directiva se precisa que el acto o resolución de inicio sigue la estructura que se presenta como Anexo D, conforme a lo siguiente:

1. La identificación del servidor o ex servidor civil procesado, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.
2. **La falta disciplinaria que se imputa, con precisión de los hechos que configurarían dicha falta.**
3. Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento. Análisis de los documentos y en general los medios probatorios que sirven de sustento para la decisión.
4. La norma jurídica presuntamente vulnerada.
5. La medida cautelar, de corresponder.
6. La posible sanción a la falta cometida.
7. El plazo para presentar el descargo.
8. La autoridad competente para recibir el descargo o la solicitud de prórroga.
9. Los derechos y las obligaciones del servidor o ex servidor civil en el trámite del procedimiento, conforme se detallan en el artículo 96 del Reglamento.
10. Decisión de inicio del PAD.

En ese sentido, se aprecia que desde el momento de la precalificación no se ha precisado, de manera clara y detallada, cómo es que se habría configurado la falta imputada, por lo que no se evidencia una adecuada subsunción de los hechos respecto de la falta que se pretende atribuir.

Al respecto, se debe considerar que una adecuada operación de subsunción del hecho en la norma vulnerada, **implica que el órgano instructor** no sólo señale de manera expresa la falta o faltas administrativas en que habría incurrido el servidor procesado, sino también considerar que **los hechos atribuidos guarden relación y se adecuen con la infracción o normas imputadas**, lo cual debe ser debidamente argumentado y expresado bajo sustentos suficientes que evidencien la subsunción del hecho con la falta administrativa que se pretende atribuir, lo cual, no se ha podido evidenciar en el presente caso; ello en aras de la observancia del principio de tipicidad y por ende el debido procedimiento.

De la observancia del debido procedimiento administrativo, el principio de tipicidad y la debida motivación de los actos administrativos.

b) La imputación de la falta, es decir, la descripción de los hechos que configurarían la falta.

c) La norma jurídica presuntamente vulnerada.

d) La medida cautelar, en caso corresponda.

e) La sanción que correspondería a la falta imputada.

f) El plazo para presentar el descargo.

g) Los derechos y las obligaciones del servidor civil en el trámite del procedimiento.

h) Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.

i) La autoridad competente para recibir los descargos y el plazo para presentarlos.

El acto de inicio deberá notificarse al servidor civil dentro del término de tres (3) días contados a partir del día siguiente de su expedición y de conformidad con el régimen de notificaciones dispuesto por la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento del plazo indicado no genera la prescripción o caducidad de la acción disciplinaria.

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 impugnabile".

El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N°27444 reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo más 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 afecten⁵.

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

Al respecto, debe señalarse que la potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 248 del TUO de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora administrativa.

El numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú establece, como principio de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios *“(...) no sólo se limitan a las formalidades propias de un procedimiento judicial, sino que se extiende a los procedimientos administrativos sancionatorios. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)”*⁷.

Con relación al derecho de defensa, el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú dispone que nadie puede ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“(...) el debido*

⁵ 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”.

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

⁷ Fundamento 2 de la sentencia emitida en el expediente N°02678-2004-AA.

proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo (...)”⁸; siendo el derecho de defensa parte del derecho del debido proceso, el cual “(...) se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés”⁹.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que “(...) *el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra*” [Exp. N°0649-2002-AA/TC FJ 4]¹⁰.

Agrega el referido Tribunal, que: “*queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa*”¹¹.

Por lo que las entidades solo 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 aplicable¹².

Asimismo, respecto al principio de legalidad y tipicidad, el Tribunal Constitucional ha señalado que “(...) *el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone 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 de una determinada disposición legal*”¹³.

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.

⁸ Fundamento 13 de la sentencia emitida en el expediente N°08605-2005-AA/TC.

⁹ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N°08605-2005-AA/TC.

¹⁰ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N°02659-2003-AA/TC.

¹¹ Fundamento 14 de la sentencia emitida en el expediente N°02098-2010-PA/TC.

¹² VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo, La Potestad Sancionadora y los Principios del Derecho Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Lima-2009. Pág.403.

¹³ Fundamento 11 de la sentencia emitida en el expediente N°06301-2006-AA/TC.

En tal sentido, el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria “(...) *está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman*”¹⁴.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha expuesto también que “*El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso*”¹⁵.

De esta forma, la debida motivación constituye un requisito de validez del acto administrativo¹⁶ que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública¹⁷; por lo que no son admisibles como tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto.

El incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos esenciales: 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°27444¹⁸. En el primero, al no encontrarse dentro del supuesto de conservación antes indicado, 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 norma¹⁹.

Ahora bien, cabe precisar que otras garantías del debido procedimiento, y en especial cuando se está frente al ejercicio de la potestad sancionadora, es la sujeción al principio de tipicidad, recogido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la Ley N°27444. Al respecto, dicho principio precisa 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

¹⁴ Fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N°01003-98-AA/TC.

¹⁵ Fundamento 7 de la sentencia emitida en el expediente N°00728-2008-PHC/TC.

¹⁶ 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: (...) 4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)”.

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS. “Artículo 6°.- 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”.

¹⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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: 14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación. 14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial”.

¹⁹ 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: (...) 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”.

legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

Por tanto, 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 aplicable²⁰.

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 reglamentos.

Ahora, Morón Urbina²¹ 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”*.

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.

En ese sentido, es posible afirmar que las entidades públicas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo. Asimismo, existe una obligación de las entidades públicas de respetar los principios constitucionalmente reconocidos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de defensa, el principio de tipicidad y el debido procedimiento.

²⁰ Fundamento 8 de la sentencia emitida en el expediente N°05487-2013-AA/TC.

²¹ 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.

CASO CONCRETO

Ahora bien, en relación al principio de tipicidad y la configuración de la falta disciplinaria tipificada en el literal d) del artículo 85 de la Ley N°30057, resulta pertinente mencionar que con fecha 1 de abril de 2019 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N°001-2019-SERVIR/TSC, referido a la aplicación del principio de tipicidad en la imputación de la falta administrativa disciplinaria de negligencia en el desempeño de las funciones, precisándose lo siguiente: “.

“31. En este sentido, este Tribunal del Servicio Civil considera que en los casos en los que las entidades estatales imputen la falta disciplinaria sustentada en la negligencia en el desempeño de las funciones, deben especificar con claridad y precisión las normas complementarias a las que se remiten, cuidando que se contemplen las funciones que las normas de organización interna de la entidad ha establecido para sus servidores y funcionarios, las cuales obviamente deben ser de previo conocimiento de su personal.

32. Para tal efecto, es importante que las entidades tengan en cuenta que la palabra función es definida como una “Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”. Por lo que puede entenderse que funciones son aquellas tareas, actividades o labores vinculadas estrechamente al cargo en el que ha sido asignado el servidor sometido a procedimiento disciplinario, descritas usualmente en algún instrumento de gestión u otro documento. (...)”.

En otros términos, para la aplicación de sanciones por faltas como, por ejemplo: negligencia en el desempeño de las funciones, las entidades deben especificar qué funciones son las que se han desempeñado negligentemente. Esto, obviamente, guarda congruencia con el deber de motivación que se impone a toda autoridad administrativa, pues la debida motivación, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, constituye un requisito de validez del acto administrativo²² que se sustenta en la necesidad de permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad en la actuación pública²³; por lo que no son admisibles como tal la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto, tal como se desprende del numeral 4 del artículo 3 y del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la Ley N°27444.

De modo que, de lo expuesto hasta aquí, puede inferirse que la imposición de sanciones a los administrados no puede sustentarse en la exposición de fórmulas genéricas o dispositivos legales que tipifiquen faltas, pero no contengan una precisa y clara definición de la conducta que constituye falta, como ocurre con el literal d) del artículo 85 de la Ley N°30057, ya que simplemente señala que constituye falta administrativa: la negligencia en el desempeño de las funciones.

Al respecto, este despacho de Gerencia General advierte que al momento de instaurar el procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor **OSCAR MARTIN TORRES FERNANDEZ**, se le imputó la falta prevista en el artículo d) del artículo 85 de la Ley N°30057, haciendo alusión expresa al contenido del artículo 28 del Texto Único Integrado del Reglamento de Organización y Funciones²⁴, pero no se indicaron las obligaciones, funciones

²² Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS. “Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos Son requisitos de validez de los actos administrativos:(...) 4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

²³ 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 (...)”

²⁴ Aprobado con Resolución N°0016-2010-VIVIENDA – “Artículo 28º.- Funciones referidas al Sistema Administrativo de Abastecimiento

o actividades del Supervisor del Sistema Administrativo de Abastecimiento contenidas en el Clasificador de Cargos aprobado mediante Resolución N°004-2011/SBN y sus modificatorias, sobre las cuales habría operado la negligencia u omisión.

Del mismo modo, no se ha vinculado la negligencia atribuida a la conducta personalísima que tiene el Supervisor del Sistema Administrativo de Abastecimiento, en relación a las funciones como Órgano Encargado de las Contrataciones establecidas en el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

Por su parte, si bien es cierto que en el momento de tipificar la falta administrativa, tanto en el Informe de Precalificación, Resolución de inicio de procedimiento administrativo disciplinario e Informe de Órgano Instructor en contra del servidor **OSCAR MARTIN TORRES FERNANDEZ** se alude la vulneración de literal a) artículo 16 de la Ley N°28175, donde de una lectura al mismo, es factible apreciar que la naturaleza de tales obligaciones son igualmente genéricas, y no detallan de manera concreta cuál es la función que el servidor debía realizar de acuerdo al cargo ocupado (Supervisor del Sistema Administrativo de Abastecimiento, contenidas en el ROF y clasificador de cargos, los cuales son documentos de gestión interna), con lo cual hay una afectación del principio de tipicidad, lo que redundaría en la afectación del derecho de defensa, precisamente porque no se le ha permitido conocer oportunamente sobre las funciones que habría incumplido.

Por tales consideraciones, al haberse inobservado las garantías con las que se encuentra premunido todo administrado, la Resolución N°0002-2024/SBN-OAF-OI de fecha 02 de abril de 2024, se encontraría inmersa en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley N°27444, al no cumplir con el principio de tipicidad.

Corresponde, entonces, que se retrotraiga el procedimiento administrativo hasta la calificación de la conducta infractora por la Secretaría Técnica, para que se subsane en el más breve plazo los vicios advertidos por este despacho; a fin de cumplir con imputar al servidor procesado, previamente a la sanción, y de forma clara, los hechos, por los que se le inicia procedimiento administrativo disciplinario, las obligaciones y/o funciones incumplidas, y las presuntas faltas incurridas, de modo tal que pueda hacer ejercicio adecuado de su derecho de defensa.

Sobre la nulidad de los actos del procedimiento administrativo disciplinario y el cómputo del plazo de prescripción

En este aspecto resulta necesario citar el fundamento emitido por SERVIR contenido en el Informe Técnico N°001628-2022-SERVIR-GPGSC²⁵, en el que se señala lo siguiente:

"2.4 Sobre el particular, en los casos en los cuales la autoridad competente que conoce y resuelve los recursos de apelación o las solicitudes de nulidad de oficio en materia disciplinaria, declare nula la sanción o el acto de inicio del procedimiento disciplinario y en consecuencia nulo lo actuado, se retrotrae el referido procedimiento hasta dicha etapa; ello en virtud de los artículos 12 y 13 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), aprobado por DS. N°004-2019-JUS:

Son funciones de la Oficina de Administración y Finanzas en el ámbito del Sistema Administrativo de Abastecimiento:

a) Coordinar, ejecutar y evaluar los procesos administrativos del Sistema Administrativo de Abastecimiento"

²⁵ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5668727/5023904-informe-tecnico-1628-2022-servir-gpgsc.pdf?v=1705016569>

"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.

[...]"

"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.

[...]"

2.5 En efecto, al declararse la nulidad de los actos del procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD), se debe retrotraer los actuados hasta la etapa en la que se produjo el vicio de nulidad, por lo que se deberá iniciar nuevamente el procedimiento con la emisión del nuevo acto que corresponda, previa observancia del transcurso del plazo de prescripción correspondiente.

*2.6 De este modo, sobre esto último, debe señalarse que **como consecuencia de la declaración de nulidad del acto de inicio de PAD** (dado los efectos jurídicos que tiene dicha declaración) **se puede inferir que se reanuda el cómputo del plazo de prescripción para el inicio de PAD**, pues resulta menester indicar que **dicho plazo había sido suspendido precisamente con la notificación del inicio de PAD** de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 252 del TUO de la LPAG, norma que se aplica supletoriamente al régimen disciplinario de la LSC.*

2.7 En tal sentido, la referida reanudación del cómputo del plazo de prescripción se dará a partir del día siguiente de la notificación del acto que declara la nulidad respectiva (según la modalidad de notificación correspondiente), ello conforme se infiere de lo establecido en el artículo 144° del TUO de la LPAG. Para tal efecto, deberá verificarse si el cómputo del plazo de prescripción a reanudar será sobre el periodo restante del plazo de prescripción de tres (3) años o del plazo de un (1) año, según corresponda.
(...)."

Sobre la posibilidad de que las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario planten su abstención posterior a la declaración de nulidad de oficio.

Al respecto, previamente es de señalar que en los casos en los cuales la autoridad competente declare nulo el procedimiento o el acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario, y en consecuencia nulo lo actuado, se retrotrae el referido procedimiento hasta dicha etapa; ello en virtud de los artículos 12 y 13 del TUO de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por D.S. N°004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG):

"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.

[...]"

"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.

[...]"

En efecto, al declararse la nulidad de los actos del procedimiento administrativo disciplinario, se debe retrotraer los actuados hasta la etapa en la que se produjo el vicio de nulidad, por

lo que se deberá iniciar o continuar nuevamente el procedimiento con la emisión del nuevo acto que corresponda, previa observancia del transcurso del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

De este modo, en caso se tratase de la nulidad de un acto de inicio, corresponderá a la misma autoridad de primera instancia administrativa emitir un nuevo acto de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, el cual dará origen, a su vez, a un nuevo PAD que ya no se encontrará afectado por el vicio anterior que fue materia de nulidad.

Ahora bien, atendiendo a lo desarrollado, puede advertirse que las autoridades del PAD que nuevamente ejercen la competencia en primera instancia (luego de la declaración de nulidad en merito a un recurso de apelación) no podrían abstenerse - respecto del ejercicio de sus funciones - por la causal de abstención regulada en el numeral 2 del artículo 99 del TUO de la LPAG: ***“Si ha tenido intervención como asesor, perito o testigo en el mismo procedimiento, o si como autoridad hubiere manifestado previamente su parecer sobre el mismo, de modo que pudiera entenderse que se ha pronunciado sobre el asunto, salvo la rectificación de errores o la decisión del recurso de reconsideración”*** (énfasis agregado); ello debido a que la emisión de un nuevo acto de inicio del PAD trae como consecuencia el nacimiento de un nuevo procedimiento, más no se trata del mismo procedimiento anterior que fue declarado nulo o inválido por el efecto mismo de la nulidad declarada en segunda instancia.

Sobre el particular, respecto a dicha causal de abstención, MORÓN URBINA ha señalado que:

*“[...] Haber manifestado previamente como autoridad su parecer sobre el asunto (salvo rectificación de errores o recurso de reconsideración). En este caso se trata de haber emitido opinión, directamente o dado recomendaciones acerca del asunto sometido a pronunciamiento, antes o después de haber comenzado. **El supuesto se concreta en las opiniones o juicios referidos expresamente a ese procedimiento administrativo**, de modo que no comprende a las opiniones generales emitidas en abstracto sobre un problema jurídico, como las emitidas con motivo de publicaciones, obras científicas, clases universitarias, en reuniones públicas, en la medida en que no se hubiese realizado expresa remisión al caso específico [...]”²⁶.*

Nótese aquí como se hace referencia a que el referido supuesto de causal de abstención se configura cuando previamente la autoridad emitió opinión de forma directa u otorgando recomendaciones sobre la materia u objeto a resolverse en el marco de un procedimiento administrativo (el cual no ha sido declarado nulo).

En ese sentido, no correspondería a las autoridades del PAD plantear su abstención por la causal numeral 2 del artículo 99 del TUO de la LPAG, de manera posterior a la declaración de nulidad en segunda instancia administrativa; en consecuencia, deberán asumir la competencia respectiva que se les ha otorgado de acuerdo a ley.

De conformidad con lo previsto en el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, aprobado por Resolución N°0066-2022/SBN y el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019JUS.

²⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Décima quinta edición, 2020, pp.600.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la **Resolución N°0002-2024/SBN-OAF-OI** de fecha 02 de abril de 2024, y la totalidad de actos posteriores; al haberse vulnerado el principio de legalidad, tipicidad y debido procedimiento.

SEGUNDO.- Disponer que se retrotraiga el procedimiento al momento de la precalificación de la falta, debiéndose subsanar en el más breve plazo los vicios advertidos, teniendo en consideración para tal efecto los criterios señalados en la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución al servidor **OSCAR MARTIN TORRES FERNANDEZ** cumpliendo estrictamente con las disposiciones establecidas en el artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS.

CUARTO.- Disponer la remisión de los actuados a la Unidad de Recursos Humanos para que la Secretaría Técnica realice el deslinde de responsabilidades como consecuencia de la nulidad de oficio dispuesta en el artículo primero de la presente resolución.

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional (www.sbn.gob.pe).

REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE

MANUEL EDUARDO LARREA SÁNCHEZ
Gerente General
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales