

Ate, 13 de Enero de 2025

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA EJECUTIVA N° -2025-EMAPE/PE

VISTOS: Los actuados del expediente N° 460-2023-EMAPE/PAD-ST; el Informe de Precalificación N° 000027-2024-EMAPE/PAD-ST, de fecha 19 de febrero de 2024, la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, de fecha 21 de febrero de 2024, el Informe N° 000040-2024-EMAPE/PAD-ST, de fecha 20 de diciembre del 2024, el Informe N° 000073-2024-EMAPE/GG, de fecha 30 de diciembre de 2024, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Acuerdo de Concejo N° 146, de fecha 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 de fecha 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 Memorándum N° 002037-2023-EMAPE/GL, de fecha 28 de diciembre de 2023, la Gerencia de Logística puso en conocimiento a la Gerencia de Recursos Humanos, los hechos suscitados el día 22 de diciembre de 2023, en las instalaciones del almacén central de EMAPE S.A. (Caquetá), para las investigaciones y deslinde de responsabilidades correspondientes.

Que, mediante Informe N° 000044-2024-EMAPE/GL, de fecha 10 de febrero del 2024, la Gerencia de Logística, remite a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (en adelante **STPAD**), la Investigación de los hechos ocurridos en la Sede Caquetá con fecha 22 de diciembre del 2023



Que, mediante Informe de Precalificación N° 000027-2024-EMAPE/PAD-ST, de fecha 19 de febrero de 2024, la STPAD recomendó iniciar Procedimiento Administrativo Disciplinario a los servidores Ulises Cajamarca Mancco, Eddy Hilton Cabrera Rodríguez, Mauro Ederbo Timoteo Cahuaranga, Juan Carlos Navarro Vásquez, Leonel Quispe Vílchez, Susana Felicita Gutiérrez Reyes, Jorge Luis Vigil Samaniego, Walter Adam Silva Juárez, Ángel Adrián Flores Villaverde, Luis Alberto Retis Ruiz, Nilton César Rivadeneyra Vásquez y Anastacio Moreno Otiniano quienes el día 22 de diciembre de 2023, participaron en la “reunión” en el Almacén Central de EMAPE S.A. (Caquetá), y en donde habrían consumido bebidas alcohólicas (latas de cerveza y otro); a fin de determinar las responsabilidades en las que habrían incurrido por la comisión de la falta disciplinaria.

Que, mediante Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, emitida el 21 de febrero de 2024 y notificada con fecha 26 de febrero del 2024, la Gerencia General resolvió, iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor Juan Carlos Navarro Vásquez, quien al momento de ocurrido los hechos se encontraba desempeñando las funciones de encargado del Almacén Central (Caquetá) de la Gerencia de Logística de EMAPE S.A., por la comisión de la presunta falta disciplinaria, referente al deber de Responsabilidad, signado en el numeral 6) del artículo 7° deberes de la Función Pública, de la Ley 27815; Código de Ética de la Función Pública, y el literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057 que señala lo siguiente: “Faltas de carácter disciplinario: q) Las demás que señale la Ley”, además lo señalado en el capítulo IV, “DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR” artículo 24° Queda Expresamente Prohibido a los Trabajadores; entre otras, las siguientes: “(...) k) Atentar contra la moral y las buenas costumbres, así como contra el normal desenvolvimiento de las actividades de EMAPE S.A. y l) Concurrir a la Entidad bajo el efecto de bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o tóxicas, psicofármacos o drogas, así como ingerir este tipo de sustancias dentro de las misma; por último, los literales a), p) y z) del artículo 119° que precisa como faltas laborales, que darán lugar a una sanción disciplinaria: a) No acatar las disposiciones de este Reglamento, p) Descuidar la seguridad en el trabajo y z) Cometer actos reñidos contra la moral y las buenas costumbres, por lo que señala que correspondería la sanción de suspensión sin goce de remuneración.

Que, mediante el Informe N° 000040-2024-EMAPE/PAD-ST, de fecha 20 de diciembre del 2024, la STPAD concluyó que: 1) La Resolución de Gerencia General N° 000025-2024—EMAPE/GG, de fecha 21 de febrero de 2024, que resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor Juan Carlos Navarro Vásquez, por presuntamente haber incidido en falta disciplinaria, incurre en vicio de nulidad, tras haberse efectuado una incorrecta tipificación de la imputación, habiéndose configurado el vicio establecido en el inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, y que, 2) El órgano competente para declarar la nulidad de oficio de la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024—EMAPE/GG, de fecha 21 de febrero de 2024, es la Presidencia Ejecutiva de EMAPE S.A., en tanto, es el superior jerárquico inmediato; recomendando, además que, en virtud al numeral 2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, por lo que se solicita a la Presidencia Ejecutiva, declare la nulidad de oficio de la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GL, de fecha 21 de febrero del 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;

Que, mediante el Informe N° 000073-2024-EMAPE/GG, de fecha 30 de diciembre de 2024, la Gerencia General, en calidad de órgano sancionador, suscribe los fundamentos expuestos en el Informe N° 000040-2024-EMAPE/PAD-ST, recomendando a la Presidencia Ejecutiva de EMAPE S.A., en calidad de superior



jerárquico inmediato, se proceda a emitir la resolución que declara la nulidad de la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GL, de fecha 21 de febrero 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 numeral 1.1 del artículo 1 del TUO de la LPAG, 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, 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 3, los cuales son: (i) competencia, (ii) Objeto o contenido, (iii) Finalidad pública, (iv) Motivación y (v) procedimiento regular;

Sobre la nulidad de oficio del acto administrativo

Que, 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 agravie el interés público o se lesione derechos fundamentales (numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG);

Que, 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 agravie el interés público o lesione derechos fundamentales;

Que, el artículo 10° del TUO de la LPAG ha establecido las siguientes causales de nulidad: 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;*

Que, la 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 funcionario, conforme se encuentra regulado en el numeral 11.2 del artículo 11 del TUO de la LPAG;



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

Que, en caso que durante el trámite del Procedimiento Administrativo Disciplinario 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, con respecto al requisito esencial de la *motivación*, se tiene que, el acto administrativo debe estar debidamente en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; 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 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 la configuración de las causales para declarar de Oficio la Nulidad de la Resolución Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG.

Que, del análisis previo se advierte que, el Informe de Precalificación N° 000027-2024-EMAPE/PAD-ST, de fecha 19 de febrero de 2024, que fue emitido por la STPAD, ha inobservado el Principio de tipicidad, tras haber señalado, como normas jurídicas presuntamente vulneradas, las que se describen a continuación:

V. FALTA INCURRIDA Y NORMA JURIDICA PRESUNTAMENTE VULNERADA:

(...)

5.2. *En el presente caso, de los hechos ocurridos el día 22 de diciembre de 2023, en el almacén Central de EMAPE S.A. (Sede Caquetá), se evidenciaría que los señores: Ulises Cajamarca Mancco, Eddy Hilton Cabrera Rodríguez, Mauro Ederbio Timoteo Cahuaranga, Juan Carlos Navarro Vásquez, Leonel Quispe Vílchez, Susana Felicita Gutiérrez Reyes, Jorge Luis Vigil Samaniego, Walter Adam Silva Juárez, Ángel Adrián Flores Villaverde, Luis Alberto Retis Ruiz, Nilton César Rivadeneyra Vásquez y Anastacio Moreno Otiniano; habrían participado en el almuerzo – compartir el día 22 de diciembre del 2023, en el comedor del Almacén Central de EMAPE S.A., donde a su vez habrían ingresado bebidas alcohólicas (latas de cerveza) y siendo que descuidando sus funciones habrían puesto en peligro las instalaciones de la Entidad, al utilizar la caja china, con carbón, siendo las características del “almacén” como es conocido es de material inflamable, además de los enseres u otro, lo que agravaría en la seguridad; (...)*

5.3. *Que, el Reglamento Interno de Trabajo de EMAPE S.A., señala en su Capítulo IV, “DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR”, artículo 21° Son obligaciones de los trabajadores, entre otros, las siguientes:*

“(...)

g) (...) guardar la debida compostura durante la jornada de trabajo, velando en todo momento por la buena imagen de la empresa.”

De igual forma, en el artículo 24° se establece que queda expresamente prohibido a los Trabajadores, entre otras, las siguientes:

“(...)



- k) *Atentar contra la moral y las buenas costumbres, así como contra el normal desenvolvimiento de las actividades de EMAPE S.A.*
- l) *Concurrir a la Entidad bajo el Efecto de bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes a tóxicas, psicofármacos o drogas, así como ingerir este tipo de sustancias dentro de la misma.*
(...)"

Asimismo, los literales a), p) y z) del artículo 119° que precisa como faltas laborales, que darán lugar a una sanción disciplinaria, las siguientes:

- "a) No acatar las disposiciones de este Reglamento.*
- p) Descuidar la seguridad en el Trabajo (...)*
- z) Cometer actos reñidos contra la moral y las buenas costumbres.*
(...)"

5.4. *En ese sentido, dicha responsabilidad de transgresión a la norma recaería, sobre los señores (...) Juan Carlos Navarro Vásquez, (...), quienes al momento de ocurrido los hechos se encontraban vinculados a EMAPE S.A., teniendo como sede el Almacén Central de EMAPE S.A. (Sede - Caquetá), en la cual se aplicaría el literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057 que señala lo siguiente: “Faltas de carácter disciplinario: **q) Las demás que señale la Ley**”; y por haber trasgredido el literal 6) del artículo 7° de la Ley 27815; Ley de Código de Ética de la Función Pública que señala:*

(...)

Artículo 7° deberes de la Función Pública:

El servidor público tiene los siguientes deberes:

6.- Responsabilidad

Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública.

Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

Todo servidor público debe respetar los derechos de los administrados establecidos en el artículo 55 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

5.5. *Cabe resaltar que, el Manual de Perfiles y Puestos EMAPE 2023, para los puestos de los señores (...) Juan Carlos Navarro Vásquez, (...), como: Asistente Auxiliar de Cuadrilla de la Gerencia de Mantenimiento y Limpieza Vial y Áreas Verdes – Actividades Complementarias E. Instalaciones Eléctricas – Responsable de Cuadrillas de EMAPE S.A. (...)*



- 5.6. Por consiguiente, de acuerdo al análisis *desarrollado* en el presente informe queda establecido la falta administrativa disciplinaria atribuida a los señores (...) Juan Carlos Navarro Vásquez, (...), concordante con lo señalado en el literal a) del artículo 4.11 de la Directiva N° 001-2014-EMAPE .S.A. “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador en la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima”, falta configurada como “El incumplimiento de las normas establecidas en la Ley Servir y su Reglamento”, en consecuencia, esta Secretaría Técnica por los fundamentos expuestos recomienda el inicio del procedimiento administrativo disciplinario contra los servidores (...) Juan Carlos Navarro Vásquez, (...), quienes al momento de ocurrido los hechos se encontraban en el Almacén Central de EMAPE S.A. (Caquetá).

Que, de lo anterior podemos señalar que, la STPAD recomendó al órgano instructor el inicio de PAD contra varios servidores, entre ellos al Sr. Juan Carlos Navarro Vásquez, al haber advertido que éste último habría vulnerado presuntamente las siguientes normas jurídicas: literal g) del artículo 21° del Reglamento Interno del Trabajo, así también, los literales k) y l) del artículo 24° y a), p) y z) del artículo 119° del mencionado Reglamento; así como, el literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057 y el numeral 6) del artículo 7° de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y del mismo modo, el literal a) del artículo 4.11 de la Directiva N° 001-2014-EMAPE .S.A. “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador en la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima”, sin embargo, se advierte que esa precalificación trasgrede el Principio de tipicidad, pues los fundamentos con los que recomienda el inicio de PAD en contra del servidor investigado no describen de manera suficientemente clara y precisa, cuál es la falta prevista en la Ley que será objeto de imputación.

Que, al respecto, se debe precisar que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 92° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, 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 sujetarse a los Principio de la potestad sancionadora, entre ellos, al Principio de legalidad y tipicidad.

Que, asimismo, se ha llegado a determinar que, la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, emitido el 21 de febrero de 2024, está incurso en causal de nulidad, ya que presenta vicios de nulidad al emitirse sin cumplir con el Principio de tipicidad, bajo la siguiente imputación:

“ARTÍCULO PRIMERO. – *INICIAR, procedimiento administrativo disciplinario -FASE INSTRUCTIVA- contra el servidor Juan Carlos Navarro Vásquez, quien al momento de ocurridos los hechos se encontraba desempeñando las funciones de Asistente Auxiliar de Cuadrilla de la Gerencia de Mantenimiento y Limpieza Vial y Áreas Verdes – Actividades Complementarias E. Instalaciones Eléctricas – Responsable de Cuadrillas de EMAPE S.A.; por la comisión de la presunta falta disciplinaria, referente al deber de Responsabilidad; signado en el numeral 6) del artículo 7° Deberes de la Función Pública, de la Ley 27815, Código de Ética de la Función Pública, y el literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057 que señala lo siguiente: “Faltas de carácter disciplinario: q) Las demás*



que señale la Ley”, además lo señalado en el capítulo IV, “DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR” artículo 24° Queda Expresamente Prohibido a los Trabajadores; entre otras, las siguientes: “(...) k) Atentar contra la moral y las buenas costumbres, así como contra el normal desenvolvimiento de las actividades de EMAPE S.A. y l) Concurrir a la Entidad bajo el efecto de bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o tóxicas, psicofármacos o drogas, así como ingerir este tipo de sustancias dentro de las misma; por último, los literales a), p) y z) del artículo 119° que precisa como faltas laborales, que darán lugar a una sanción disciplinaria: a) No acatar las disposiciones de este Reglamento, p) Descuidar la seguridad en el trabajo y z) Cometer actos reñidos contra la moral y las buenas costumbres, por lo que señala que correspondería la sanción de suspensión sin goce de remuneración.”

De lo anterior se advierten dos observaciones: *primero*, que, la Gerencia General, atribuyó al servidor Juan Carlos Navarro Vásquez, la falta concordante con el numeral 6) del artículo 7° Deberes de la Función Pública, de la Ley 27815 – Código de Ética de la Función Pública. – Responsabilidad y literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, además lo señalado en el Capítulo IV, “Derechos y Obligaciones del Trabajador”, artículo 24 y 119° del Reglamento Interno del Trabajo; *segundo*, el Órgano Instructor recomienda la sanción de SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES, de acuerdo a lo previsto en el literal b) del artículo 88° de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057

Que, aunado a lo expuesto anteriormente, referente a la segunda observación, con Resolución 001420-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el Tribunal del Servicio Civil recordó que las entidades solo pueden regular en su reglamento interno del servicio civil o reglamento interno de trabajo aquellas faltas consideradas leves que acarrear la sanción de amonestación; habiendo precisado en el fundamento 48 lo siguiente:

“48. (...) , debe tenerse en cuenta que el artículo 85° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil ha tipificado las faltas de carácter disciplinario pasibles de ser sancionadas con suspensión temporal o destitución, lo cual se encuentra en concordancia con lo dispuesto por su Reglamento; por lo que, las Entidades sólo pueden regular en su Reglamento Interno del Servicio Civil o Reglamento Interno de Trabajo aquellas faltas consideradas leves que acarrear la sanción de amonestación, de conformidad con lo previsto en el literal j) del artículo 129° del Reglamento General de la Ley N° 30057.”

Que, en el presente caso, el órgano instructor le atribuyó al servidor investigado el incumplimiento del literal k) del artículo 24° y los literales a), k) y z) del artículo 119° del Reglamento Interno de Trabajo (RIT) de EMAPE S.A., y recomendó como sanción la suspensión sin goce de remuneraciones de acuerdo a lo previsto en el artículo 88° de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil; por lo que, se habría vulnerado el Principio de legalidad y tipicidad como causal de nulidad del acto administrativo.

Sobre la aplicación supletoria de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, en Empresas del Estado y su inobservancia como causal de nulidad del procedimiento administrativo disciplinario (PAD)

Que, asimismo, respecto a la primera observación, se advierte que, la Gerencia General (quien habría actuado como Órgano Instructor) imputó la conducta infractora



en el numeral 6) del artículo 7° Deberes de la Función Pública. – Responsabilidad, y el literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057 sobre “Las demás que señale la Ley”, además lo señalado, en el Capítulo IV artículo 24°, literal k) y, los literales a) y z) del Reglamento Interno del Trabajo, sin embargo, no habría coherencia indicando de forma precisa, la presunta conducta infractora, asimismo al ser EMAPE S.A. empresa de la Municipalidad de Lima, se rigen a lo dispuesto en el TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley Productividad y Competitividad Laboral, conforme lo dispuesto por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el Informe Técnico N° 1219-2019-SERVIR/GPGSC, que precisó textualmente lo siguiente:

“2.12. (...) en primer lugar, cabe señalar que las empresas del Estado rigen la administración de su personal por las normas del régimen de la actividad privada, vale decir por lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR y regulan, por tanto, sus procedimientos disciplinarios en función a las disposiciones del entorno normativo de dicho dispositivo legal, por lo tanto, la supletoriedad a que se refiere la primera disposición complementaria final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) implica que para lo no previsto en el bloque normativo constituido por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral y sus dispositivos complementarios, podrán aplicarse las disposiciones sobre el PAD establecidas en la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo.

2.13. En esa misma línea argumentativa, es preciso señalar que la Directiva N° 02-2015- SERVICIO/GPGSC, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, que desarrolla el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC, establece expresamente la remisión entre los referidos bloques normativos, señalando en su numeral 4.1 que a los servidores previstos en la Primera Disposición Complementaria Final de dicha ley (entre estos el personal de las empresas del Estado) les resulta aplicable supletoriamente las normas que regulan el régimen disciplinario de la LSC, agregando asimismo que: "La supletoriedad implica que, en todo aquello no previsto por sus normas especiales, se aplica el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y sus normas de desarrollo"

2.14. Por tanto, para el caso de las empresas del Estado, las normas sobre el PAD establecidas en la LSC, su Reglamento General (aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM), así como las previstas en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC serán de aplicación supletoria a la normativa sobre procedimientos disciplinarios prevista en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral y sus respectivos instrumentos de desarrollo, como reglamentos internos de trabajo, directivas, etc., de modo tal que solo para aquello no previsto en el referido bloque normativo del régimen actividad privada, se podrán aplicar las disposiciones de la LSC y sus referidas normas de desarrollo.”

Que, de lo citado, se advierte que, en la emisión y notificación de la Resolución de la Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, se ha inobservado lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del D.L. 728° Ley de Productividad y Competitividad Laboral,



aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, al inaplicar lo mencionado en el 25° del TUO de la norma precitada, como la norma específica que regula el régimen disciplinario de los trabajadores de las empresas del Estado, como es el caso de EMAPE S.A.,

Que, empero, respecto a las normas presuntamente vulneradas, se habría aplicado lo dispuesto en el literal q) “las demás que señale la ley” del artículo 85” de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, infringiendo la supletoriedad de la Ley del Servicio Civil, ya que, la entidad cuenta con su propia Directiva N° 001-2014-EMAPE S.A., RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN LA EMPRESA MUNICIPAL ADMINISTRADORA DE PEAJE DE LIMA, aprobado *con RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL N° 309-2014-EMAPE-GG, de 24 de noviembre de 2014*, que a su vez, en el numeral 4.13. menciona la infracción a la Ley del Código de Ética de la Función Pública – Ley N° 27815.

Sobre la aplicación de la figura del concurso de infractores para efectos del régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil.

Que, la Resolución N° 001250-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, emitida por el Tribunal del Servicio Civil¹, señaló que la aplicación de la figura del concurso de infractores no está supeditada a la simple existencia de un suceso fáctico del cual se presume la participación de varias personas (servidores y/o funcionarios), sino, principalmente, a la pluralidad de agentes que de forma conjunta hayan participado – en un mismo espacio o tiempo – de un único hecho y como resultado de su realización, el mismo resulte siendo imputable a todos los intervinientes como falta disciplinaria.

Que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 63 de la Resolución N° 000174-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, emitida por el Tribunal del Servicio Civil, el concurso de infractores es una figura especial y excepcional para efectos del régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil, norma que exige para su configuración la presencia correlativa de los siguientes presupuestos:

“(…)

- (i) Pluralidad de infractores, es decir la existencia de más de un servidor y/o funcionario público en un mismo lugar o tiempo.
- (ii) Unidad de hecho, esto es que el mismo suceso fáctico sea cometido por todos los infractores en un mismo lugar o tiempo.
- (iii) Unidad de precepto legal o reglamentario vulnerado, es decir que la misma infracción catalogada como falta sea atribuible -por igual- a todos los infractores (...).”

Que, en el presente caso, se aprecia que en el Informe de Precalificación N° 000027-2024-EMAPE/PAD-ST, se habría aplicado la figura de concurso de infractores, al haberse determinado la concurrencia de dos o más servidores, en un mismo supuesto hecho, lo que conllevó a la emisión y notificación de la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, mediante el cual se inicia procedimiento administrativo

¹ El numeral 63 de la Resolución N° 001250-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, señaló lo siguiente:
“De ahí que podamos colegir que, en términos del ente rector y a lo descrito en los numerales anteriores, la aplicación de la figura del concurso de infractores no está supeditada a la simple existencia de un suceso fáctico del cual se presume la participación de varias personas (servidores y/o funcionarios); sino, principalmente, lo que definiría a dicha figura es que una pluralidad de agentes, de forma conjunta, han participado -en un mismo espacio o tiempo- de un único hecho y, como tal, éste resulte siendo imputable a todos ellos como falta disciplinaria; determinándose con ello que -por excepción- las autoridades competentes que participarían en el procedimiento administrativo sean definidas según las reglas del numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.



disciplinario, contra el servidor Juan Carlos Navarro Vásquez, sin embargo, se advierte que, si bien hubo participación de varios infractores al momento de la comisión de los hechos, prevista como falta disciplinaria, no se aplica la unidad de hecho, ya que, las acciones cometidas el 22 de diciembre del 2023, en las instalaciones del almacén central de Caquetá, difieren entre servidores.

Que, ante diferentes acciones realizadas por los servidores, así como diferentes cargos que ostentaban los administrados al momento de suscitado el presunto hecho infractor, ya no nos encontraríamos frente a una concurrencia de infractores, sino, por el contrario, ante la existencia de infractores individuales involucrados en hechos diferentes, lo cual determinaría la participación de autoridades competentes conforme a las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil², por lo tanto, se habría incurrido en causal de nulidad de acuerdo a lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444.

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, de fecha 28 de agosto de 2019, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado, en primer lugar, 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.

Que, 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, siendo así, teniéndose en cuenta dicho marco normativo general, respecto de la competencia de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario para declarar la nulidad de oficio de sus actos administrativos, el Tribunal del Servicio Civil ha establecido como precedentes de observancia obligatoria, los fundamentos 28 y 29, que señalan textualmente lo siguiente:

“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

² Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM
“Artículo 93°.- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario.

93.1. La competencia para conducir el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar corresponde, en primera instancia, a:

- a) En el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
- b) En el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.
- c) En el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.



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 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, 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° al 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 de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, notificado con fecha 26 de febrero de 2024, con la que se dio inicio al PAD contra el servidor Juan Carlos Navarro Vásquez, el mismo que fue emitido por la Gerencia General, en calidad de órgano Instructor; en ese sentido, corresponderá a la Presidencia Ejecutiva de EMAPE S.A., como superior jerárquico inmediato, conocer y declarar la nulidad, conforme a las disposiciones del TUO de la LPAG.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar la **NULIDAD** de Oficio del acto administrativo contenido en la Resolución de Gerencia General N° 000025-2024-EMAPE/GG, de fecha 21 de febrero de 2024, emitido por la Gerencia General, 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 SEGUNDO. - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo disciplinario hasta antes de la emisión del Informe de Precalificación N° 000027-2024-EMAPE/PAD-ST, de fecha 19 de febrero de 2024.

ARTÍCULO TERCERO. - **NOTIFICAR** el presente acto resolutivo al administrado Juan Carlos Navarro Vásquez, con las formalidades de Ley.

ARTÍCULO CUARTO. - **PÓNGASE** de conocimiento la presente resolución a la Gerencia General y a la Secretaría Técnica de Procedimiento Administrativo Disciplinario.

ARTÍCULO QUINTO. - **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.



ARTÍCULO SEXTO. - ENCARGAR a la Gerencia de Tecnologías de la Información de la Gerencia Central de Administración y Finanzas, la publicación de la presente Resolución en el portal web institucional (www.emape.gob.pe), y en los aplicativos informáticos correspondientes.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Documento firmado digitalmente

JESSICA PATRICIA VILLEGAS VÁSQUEZ

Presidencia Ejecutiva

Empresa Municipal de Apoyo a Proyectos Estratégicos S.A.

(JVV/rrg)

