

RESOLUCIÓN GERENCIAL REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

N° 020 -2021-GR- JUNÍN/GRDS

Huancayo, 05 ABR. 2021

EL GERENTE REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO REGIONAL JUNÍN

VISTO:

El Reporte N° 072-2021-GRJ-GRDS del 30 de marzo de 2021; Memorando N° 288-2020-GRJ/ORAJ del 24 de marzo de 2021; Informe Legal N° 110-2021-GRJ/ORAJ del 24 de marzo de 2021; Reporte N° 57-2021-GRJ-GRDS del 16 de marzo de 2021; Oficio N° 034-2021-GRJ-DREJ/OAJ del 09 de marzo de 2021; Proveído N° 006-2021-GRJ-DREJ/SG del 26 de febrero de 2021; y demás documentos adjuntos;

CONSIDERANDO:

Que, la autonomía de los Gobierno Regionales se define como la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes conforme a lo establecido en la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización;

Que, el artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señalan: Principios de legalidad: *"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas"*. 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 (...)"*;

Que, mediante Reporte N° 57-2021-GRJ/GRDS, del 16 de marzo de 2021, el Gerente Regional de Desarrollo Social, solicita emitir informe legal, respecto al escrito de Nulidad de Oficio presentado por la administrada Arana Mejía Morayma, contra la

GRDS	
REG. N°	47 22748
EXP. N°	3219711

Resolución Directoral Regional de Educación N° 01692-DREJ del 30 de diciembre de 2020;

Que, mediante Expediente N° 4629772 del 17 de febrero de 2021, la administrada Arana Mejía Morayma, presenta escrito de Nulidad de Oficio contra la Resolución Directoral Regional de Educación Junín N° 001692-2020-DREJ del 30 de diciembre de 2020;

Del Fundamento del escrito de Nulidad de Oficio

Que, mediante Escrito del 17 de febrero de 2021, la administrada Arana Mejía Morayma, presenta Nulidad de Oficio, siendo sus pretensiones las siguientes:

PRETENSION SOLICITADA:

PRETENSION ADMINISTRATIVA PRINCIPAL:

PETICIONA LA NULIDAD DE OFICIO CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO RECAIDO EN LA R.D. N° 001692-2020-DREJ, de fecha 30 de diciembre del 2020, a fin de que declarando FUNDADO su pretensión por parte de la Autoridad Superior de quien dicto el acto del que se peticiona su nulidad LO REVOQUE.

PRETENSION ADMINISTRATIVA ACCESORIA:

SE ORDENE QUE LA DIRECCION REGIONAL DE EDUCACION JUNIN EXPIDA NUEVA RESOLUCION SOBRE LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA QUEJA CONTRA TEODORA ASCENCIO CASTRO POR EFECTO DE TRAMITACION EN LA MODALIDAD DE PARALIZACION INDEBIDA DE TRAMITE Y NUEVAMENTE VALORADA LA MISMA SIN QUE SE INFRACCIONES LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES PROCESALES SIENDO LOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 139 NUMERAL 3 Y 5 SE DECLARE FUNDADA LA ANTES CITADA QUEJA POR DEFECTO DE TRAMITACION Y EN LA OPORTUNIDAD QUE CORRESPONDA SE SANCIONE A LA ANTES CITADA SERVIDORA ADMINISTRATIVA.


Precisa que la R.D. N° 001692-2020-DREJ, LE AGRAVIA TODA VEZ QUE EN SU ARTICULO PRIMERO RESUELVE DECLARAR IMPROCEDENTE, LA QUEJA POR DEFECTO DE TRAMITACION FORMULADA POR LA RECURRENTE CONTRA LA RESPONSABLE DE PENSIONES -DREJ TEODORA ASCENCIO CASTRO, esto a razón de que el acto resolutorio del que se peticiona su nulidad ha infraccionado el Art. 139.3 de la Constitución Política del Estado, esto al vulnerar el derecho procesal a la debida valoración de los Medios Probatorios siendo que esta parte a través del escrito de Queja por Defecto de Tramita en la modalidad de paralización Indebida contenida en el Exp. N° 04468922-2020-DREJ de fecha 04/12/2020 se ha presentado copia de los expedientes N° 04396041-2020-DREJ de fecha 02/11/2020 y 04409088-2020-DREJ de fecha 06/11/2020, con los cuales se ha acreditado que hasta la fecha 04 de diciembre del 2020 la servidora TEODORA ASCENCIO CASTRO había paralizado indebidamente por 32 días la tramitación de los antes citados documentos sin ningún motivo teniendo tal documentación en su poder;

De la nulidad pretendida contra la resolución que resuelve la queja

Que, el artículo 11.1 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, establece que los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II del TUO, lo


que excluye la posibilidad de que puedan formular recursos específicos ("recursos de nulidad", etc.) para exigir la declaratoria de nulidad de los actos administrativos;

Que, en este punto conviene recordar que la nulidad de los actos administrativos puede ser declarados en sede administrativa por la entidad autora de oficio, en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 213° del TUO, o a pedido de parte de los interesados mediante los recursos administrativos contempladas en el citado TUO y sujetos a los plazos de interposición legalmente establecidos;



Que, autores como Juan Carlos Morón Urbina, asumen que la pretensión de nulidad que se ejerce contra una resolución administrativa no tiene la independencia para pretender ser un recurso independiente. La exigencia de no arborizar el derrotero del procedimiento administrativo hace que los recursos sean delimitados perfectamente en su número y en su ejercicio, de ahí que cuando un administrado considere que ha dictado una resolución nula debía hacerlo saber a la autoridad por medio de los recursos administrativos que establece el TUO;

De la procedencia de la nulidad de los Actos Impugnables mediante Recursos Administrativos



Que, conforme al artículo 217.2 del el TUO de la LPAG, sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión;

Que, se entiende por actos administrativos definitivos aquellos que ponen fin a una instancia del procedimiento administrativo, sea la primera o una ulterior, decidiendo sobre el fondo de la cuestión planteada;

Que, es importante distinguir al acto administrativo definitivo respecto de otros dos conceptos que podrían llevar a confusión, nos referimos a: (i) los actos que causan estado, es decir los que agotan la vía administrativa, contra los cuales no cabe recurso alguno en sede administrativa porque sólo procede su cuestionamiento ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo; y (ii) los actos firmes, que son aquellos no impugnados dentro de los plazos legales y que por ende han quedado consentidos, perdiendo los interesados toda posibilidad de cuestionarlos, al margen de que causen o no estado. El acto administrativo firme es un acto irrecurible o insusceptible de ser impugnado en vía administrativa o en sede judicial, en doctrina se dice metafóricamente que genera efectos de "cosa juzgada administrativa";

Que, un acto administrativo que causa estado es un acto administrativo definitivo y no de trámite que agota la vía administrativa, pero en cambio no todo acto administrativo definitivo constituye un acto que causa estado, porque puede suceder que no agote la vía administrativa y pueda, por tanto, impugnarse en vía de recurso;

Que, los actos administrativos de trámite como la queja son actos instrumentales para el dictado de otro acto administrativo final, al que preparan y hacen posible; son actos destinados a ser asumidos o modificados (absorbidos) por un acto decisorio posterior, que sirven para impulsar el procedimiento, y a diferencia de los actos definitivos no ponen término al procedimiento administrativo porque carecen de contenido decisorio y voluntad resolutoria sobre el tema de fondo;

Que, por regla general los actos de trámite no son impugnables en forma directa o autónomamente antes que se produzca la resolución final (definitiva), por las siguientes razones: (i) porque no expresan la voluntad definitiva de la Administración Pública; (ii) porque no producen efectos de resolución, dado que no se pronuncian sobre el fondo del asunto puesto que se trata de simples eslabones de un procedimiento en el que se emitirá un acto decisorio final y, principalmente, (iii) porque no inciden en forma efectiva y suficiente sobre la esfera jurídica de los particulares, alterando, modificando y/o extinguiendo sus derechos;

Que, señala García - Trevijano un argumento adicional de carácter práctico que justifica la regla general de la irrecurribilidad autónoma de los actos de trámite, reside en la necesidad de facilitar la actividad administrativa evitando que se perjudique o paralice el funcionamiento de la Administración Pública como podría suceder si los administrados impugnarán todos y cada uno de los actos de trámite que fueran sucediéndose a lo largo de la tramitación del respectivo procedimiento administrativo, de forma que se impida o dificulte gravemente su efectiva conclusión;

Que, sólo por excepción, la Ley contempla dos casos de actos de trámite o intermedios que sí pueden ser recurridos directamente sin necesidad de esperar la emisión posterior de una resolución: (i) se trata de aquellos actos que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo, porque en estos casos se frustra o clausura el procedimiento de tal manera que no podrá dictarse acto definitivo, adquiriendo los citados actos de trámite virtual o indirectamente un carácter equiparable al de actos definitivos, y (ii) de aquellos actos de trámite que generan indefensión para los particulares;

Que, la posibilidad de impugnar aquellos actos de trámite que imposibiliten la continuación de un procedimiento administrativo, como sucedería si se declara la inadmisibilidad de un pedido o, se rechaza la interposición de un recurso administrativo, por falta de presentación de algún documento o por incumplimiento de algunos de los requisitos exigidos por ley, se justifica porque si no se permitiera a la parte interesada interponer recursos contra los citados actos se le generaría una grave situación de indefensión debido a que si como consecuencia no se va a dictar posteriormente un acto final que resuelva el fondo de la cuestión planteada, entonces no tendrían acto alguno contra el cual recurrir;

Que, como se puede apreciar lo relevante para determinar el carácter impugnabile o inimpugnabile de manera separada de un acto de trámite no se deriva de su situación en el procedimiento administrativo, sino exclusivamente de la magnitud de los efectos perjudiciales que pueda producir en alguno de los participantes en el citado procedimiento. Como bien señala VILLAR un acto administrativo de trámite puede tener dimensiones diferentes según se enjuicie desde la perspectiva de uno u otro destinatario. Para el particular excluido de un procedimiento (por ejemplo, una licitación) el acto de trámite que lo dispone puede ser impugnado mediante el respectivo recurso administrativo de manera semejante a un acto definitivo, puesto que lesiona sus intereses. Por el contrario, para todos aquellos participantes en los que no se da esta circunstancia, el acto será de puro trámite y por tanto no recurrible;


Que, respecto de los actos de trámite que no impiden continuar un procedimiento administrativo ni producen indefensión y que por tanto no son susceptibles de impugnación separada o independiente mediante recursos, los interesados pueden ejercer su derecho de defensa utilizando las siguientes vías: (i) durante la tramitación de los procedimientos administrativos los afectados por actos de trámite de carácter irregular tienen a su vez dos opciones: a) Pueden formular queja contra los defectos de tramitación ante el superior jerárquico de la autoridad que tramite el procedimiento, invocando el artículo 169° del TUO de la LPAG, conforme lo analizaremos a continuación; b) también pueden presentar informes o alegaciones, aportar documentos o cualquier elemento de juicio, el mismo que será analizado por la autoridad, al resolver en base al artículo 172 del TUO de la LPAG para expresar su desacuerdo u oposición a los actos de trámite que considera irregulares con la esperanza de motivar su evaluación por parte de la Administración cuando expida la resolución final; asimismo, (ii) al concluir el procedimiento administrativo los afectados pueden canalizar su cuestionamiento a la regularidad de los actos de trámite a través de la impugnación de la legalidad del acto administrativo definitivo o resolución final mediante la interposición del respectivo recurso administrativo o demanda judicial, si fuera el caso, de modo que al cuestionar el acto definitivo y conclusivo del procedimiento se estaría impugnando también los actos de trámite que le hayan precedido y que han sido absorbidos por el posterior acto final;

Naturaleza Jurídica de la queja administrativa


Que, la queja por defectos de tramitación regulada por el artículo 169° del TUO de la LPAG, no constituye un recurso administrativo porque no ha sido diseñada legalmente para que sirva para la impugnación de acto administrativo alguno, por dicha razón en la citada ley ha sido prevista en el capítulo que regula la ordenación del procedimiento administrativo y no el que se desarrolla el régimen de los recursos administrativos. Se trata más bien de un medio que la ley coloca en manos de los interesados facilitándoles un cauce para que denuncien los defectos o anomalías de tramitación del procedimiento administrativo en el que son parte, para que puedan subsanarse antes de su finalización. Es un remedio para corregir o enmendar las

anormalidades que se producen durante la tramitación del procedimiento administrativo que no conlleva decisión sobre el fondo del asunto;

Que, la queja se fundamenta en los principios administrativos de celeridad, eficacia, y simplicidad que inspiran la tramitación de los procedimientos administrativos. Para CANOSA el fundamento genérico de la queja es más bien el principio de economía procesal, para lo cual cita al profesor español González Pérez para quien "siempre es preferible subsanar los defectos que puedan dar lugar a la invalidez de la resolución, que la impugnación ulterior de esta, con la subsiguiente nulidad de actuaciones y la necesidad de repetir de nuevo el procedimiento";



Que, el TUO de la LPAG no establece un plazo para que el interesado interponga la queja, lo cual se justifica porque puede resultar difícil determinar un momento preciso en el que se pueden haber producido los defectos de tramitación y omisiones, sólo señala que puede formularse "en cualquier momento" del trámite del procedimiento administrativo, pero entendemos que esto sólo es posible hasta "antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva; es decir mientras dure un procedimiento administrativo, porque la queja no procede una vez que se ha dictado un acto resolutorio final sobre el tema de fondo, debido a que ya no cumpliría uno de sus objetivos consistente en que la autoridad superior encargada de tramitar la queja en caso de estimarla fundada pueda disponer las medidas correctivas pertinentes respecto de un procedimiento que está en curso;



Que, mediante la queja no se impugna un acto administrativo, se cuestiona la conducta de los funcionarios encargados de la tramitación de un procedimiento administrativo cuando se pone de manifiesto el incumplimiento de sus obligaciones. Se juzga una conducta, no se enjuicia un acto administrativo concreto;

Que, el objeto de la queja conforme al numeral 169.1) del artículo 169° del TUO de la LPAG lo constituyen los defectos de tramitación, en especial, los que supongan paralización, incumplimiento de los plazos previstos en la ley, de los deberes funcionales u omisión de trámites;

Que, la queja se presenta directamente al funcionario superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, con los requisitos requeridos por la ley (cita del deber infringido y la norma que lo exige) para que sea autosuficiente. Para sustanciarse sólo necesita del informe que la autoridad superior requiere del inferior encargado de tramitar el procedimiento administrativo en el que se produce el defecto de tramitación. Como se puede apreciar la queja permite a la autoridad superior, en ejercicio de su potestad jerárquica, revisar el modo de tramitación del procedimiento administrativo por parte del inferior;

Que, el TUO de la LPAG establece un plazo bastante breve de tres días para la resolución de la queja, en el que incluso está considerado el plazo de un día que se

le otorga a la autoridad inferior quejada para emitir su informe realizando sus descargos;

Que, la interposición de una queja no suspende la tramitación del respectivo procedimiento administrativo, lo que se justifica en la necesidad de evitar que sea mal utilizada como un mecanismo meramente dilatorio, pero la autoridad superior que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar rango o nivel que el quejado asuma el conocimiento del asunto, lo que entendemos sólo puede producirse en casos que resulte objetivamente justificado proceder a esa medida por la gravedad de los vicios acusados;



Que, en caso de declararse fundada o estimarse la queja, El TUO de la LPAG dispone que se generan las siguientes consecuencias: (i) la autoridad jerárquica superior deberá dictar las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, para corregir o encauzar correctamente el respectivo procedimiento administrativo, así también, como se ha dicho en el párrafo anterior, podrá disponer que otro funcionario asuma el conocimiento del asunto; asimismo (ii) la autoridad que resuelve declarar fundada la queja deberá disponer en la misma resolución el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable de incurrir en los defectos de tramitación del procedimiento administrativo, algunos de las cuales están tipificadas en el artículo 261° del TUO de la propia LPAG;



Que, en caso el recurso de queja sea declarado infundado, no procede la interposición de recurso administrativo alguno, lo que no impide que los argumentos que le sirvieron de sustento puedan ser reproducidos en el recurso que en su día se interponga contra el acto administrativo final o definitivo, o que incluso puedan servir para fundamentar una demanda judicial contra dicho acto administrativo, si fuera el caso;

Que, en este punto conviene llamar la atención que en la hipótesis que el defecto de trámite denunciado en la queja lo constituya la demora en la resolución de un procedimiento administrativo, podrán válidamente operar los otros remedios establecidos por el ordenamiento jurídico para reparar las omisiones formales, tales como el silencio administrativo positivo o negativo que han sido previsto en el TUO de la LPAG en el respectivo capítulo que regula el procedimiento administrativo en cuestión o en el respectivo TUPA de la entidad a cargo de la tramitación;

Que, finalmente, es pertinente tener presente lo resuelto en el numeral 169.3 del artículo 169 del TUO de la ley del procedimiento administrativo general, aprobado mediante D.S. N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO, que señala; "En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible";

Que, en tal sentido, en el caso que nos ocupa, lo que se resuelve a través de la queja no cabe considerarse como una actuación recurrible de manera autónoma a través de los recursos administrativos solicitando su nulidad, dado que conforme a su naturaleza jurídica, la queja tiende a superar los defectos de tramitación e incumplimiento de los plazos en un procedimiento administrativo y, de ninguna manera está dirigida a determinar la legalidad de un acto emanado de la autoridad administrativa y menos a resolver temas de fondo;


SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral Regional de Educación Junín N° 001692-DREJ, solicitada por la administrada Arana Mejía Morayma; conforme a los fundamentos expuestos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- DEVUÉLVASE el expediente administrativo a la Dirección Regional de Educación Junín del Gobierno Regional Junín, a fin de mantener un expediente único en cumplimiento al artículo 161° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFICAR el presente acto administrativo a los órganos competentes del Gobierno Regional Junín y demás partes interesadas, de acuerdo a las disposiciones del TUO de la Ley N° 27444, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; para conocimiento, cumplimiento y difusión.

REGISTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


LIC. ALAIN MUNARRIZ ESCOBAR
GERENTE REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
GOBIERNO REGIONAL JUNÍN

GOBIERNO REGIONAL JUNÍN
Lo que transcribo a Ud para su
conocimiento y fines pertinentes

HYO. 05 ABR. 2021


Abog. Helen S. Díaz Herrera
SECRETARÍA GENERAL