

Marco general e importancia de la actuación de los actores estratégicos que intervienen en la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil

Jorge Eduardo Vilela Carbajal*

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad -sobre la base de los informes técnicos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y de las resoluciones expedidas por el Tribunal del Servicio Civil- brindar un panorama general de los actores estratégicos que intervienen en las distintas fases del procedimiento administrativo disciplinario, haciendo referencia a las funciones que realizan en su tramitación, lo cual se complementa con la experiencia práctica, y con énfasis en situaciones realizadas por las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario que han devenido en causales de nulidad del mismo.

Palabras clave: Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), Autoridades del PAD, Secretaría Técnica, Órgano Instructor, Órgano Sancionador, Tribunal del Servicio Civil.

Abstract

The purpose of this article -based on the Technical Reports issued by SERVIR and the Resolutions issued by the Civil Service Tribunal- to provide an overview of the strategic actors involved in the different phases of the administrative disciplinary procedure, making reference to the functions they carry out in its processing, which is complemented by practical experience, and with an emphasis on situations carried out by the PAD authorities that have become grounds for its nullity.

Keywords: Administrative inquiries, Disciplinary proceedings, Civil Service Tribunal, PAD Authorities

* Abogado y Máster en Derecho de la Empresa por la Universidad de Piura, con estudios de doctorado en la Universidad de Navarra en España, especialista en Derecho Administrativo por la Universidad ESAN, con experiencia docente en el curso de Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Escuela Nacional de Administración Pública.

1. Introducción

Al hablar de régimen disciplinario, es ineludible recurrir al concepto de potestad sancionadora, que se concibe como, “*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 (...), 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*”¹.

Asimismo, la potestad disciplinaria sirve a la administración para la tutela de su organización, y es consustancial a ella, debido a que garantiza su orden interno y el normal desempeño de las funciones encomendadas. En este contexto, el incumplimiento de los deberes por parte del servidor civil constituye la fuente de la potestad sancionadora².

En cuanto a su ejercicio, resulta importante mencionar que el Tribunal Constitucional ha señalado que: “*(...) 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. (...), 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*”³.

Como se puede apreciar, ante la comisión por parte de un servidor civil -ya sea por acción u omisión- de una falta administrativa, corresponderá que se inicie el respectivo procedimiento administrativo disciplinario (PAD), a través del cual se sancionan aquellas conductas que estén tipificadas como faltas, y que sean consecuencia de la vulneración o incumplimiento de las normas, obligaciones, prohibiciones y deberes que ostentan en su condición de servidores civiles, así como de la vulneración de los bienes jurídicos protegidos.

En ese sentido, se ha señalado que, “*(...) es obligación de todo funcionario actuar conforme a los deberes u obligaciones establecidos en algún dispositivo legal, reglamento, u otra disposición dispuesta a nivel interno de cada entidad*” (...). Entonces, se tiene que “*el ejercicio de la potestad disciplinaria de las entidades públicas sobre su personal a través del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC se practica sobre aquellas conductas desplegadas por*

¹ Resolución N° 001799-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 2842-2019-SERVIR/TSC.

² Resolución N° 001860-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3426-2019-SERVIR/TSC.

³ Fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/TC.

⁴ Resolución N° 001877-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3361-2019-SERVIR/TSC.

*un servidor y/o funcionario que configuraran alguna de las faltas expresamente previstas en las normas que regulan dicho régimen disciplinario, indistintamente de la fuente de conocimiento del hecho, limitándose dicho ejercicio de poder disciplinario a una sola vez, por lo que la entidad no podría sancionar dos veces la comisión de la misma falta, pues ello devendría en una (...) infracción al Principio Non Bis in Idem*⁵.

En la tramitación del PAD intervienen las llamadas autoridades del PAD. A saber: el Órgano Instructor y, el Órgano Sancionador, quienes actúan en primera instancia y cuentan con el apoyo de un órgano que es la Secretaría Técnica, y en segunda instancia, el Tribunal del Servicio Civil, a quienes se ha optado - para efectos del presente trabajo- denominarlos “actores estratégicos”.

Como se puede advertir, una de las características del PAD en el marco de la Ley del Servicio Civil (LSC), “*es que las autoridades competentes son unipersonales, siendo que -por ejemplo- el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, se constituirá en órgano sancionador en el caso de sanción de suspensión, y en órgano instructor en el caso de sanción de destitución. (...), debe quedar claro que dado que tal facultad es asumida en virtud de la aplicación de una norma con rango de ley (LSC y su Reglamento), ello resulta suficiente para que esta autoridad ejecute las prerrogativas que se le ha otorgado, como lo son -entre otras- la emisión del informe de determinación de la existencia de responsabilidad administrativa disciplinaria durante la fase instructora y la emisión de la resolución que pone fin a la instancia en la fase sancionadora*”⁶.

Por ello, la identificación de las autoridades del PAD, así como su correcta actuación en el marco de las facultades legalmente conferidas resulta de suma importancia, pues así, el servidor investigado tendrá garantizado el derecho a ser procesado bajo los estándares de un debido procedimiento, y sabrá, por ejemplo, cuáles son los hechos en los que se le involucra, qué infracción se le imputa, y quién lo investigará, procesará y sancionará de ser el caso. Entonces, si los actores estratégicos actúan alejados del marco normativo, ello vulneraría el derecho de defensa del investigado, y con ello, la nulidad del PAD, situación que originaría el inicio de un nuevo PAD y el riesgo de la prescripción de la presunta falta cometida por el servidor civil.

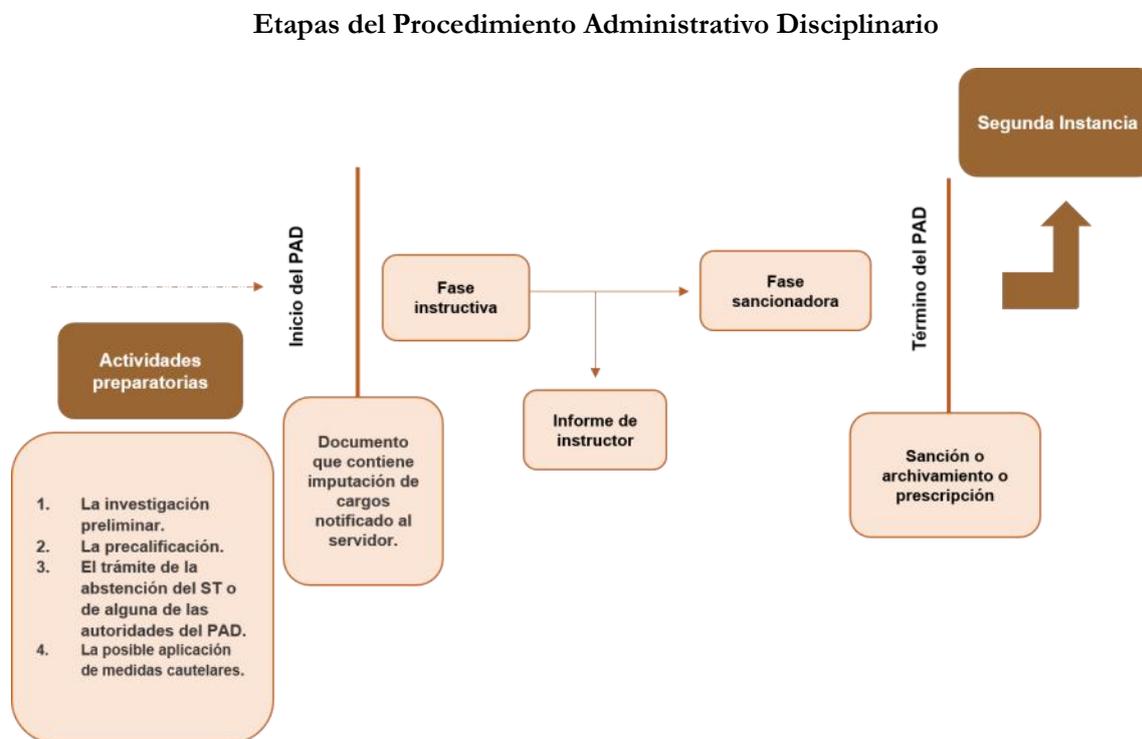
De ahí es que surge el interés por la elaboración del presente trabajo bajo una doble perspectiva: desde la óptica de SERVIR (con la emisión de sus Informes Técnicos y los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil, en adelante - TSC), y, bajo una mirada de algunas cuestiones surgidas en la tramitación de los PAD.

⁵ Véase el numeral 2.13 del Informe Técnico N° 1896-2019-SERVIR/GPGSC, del 3 de diciembre del 2019.

⁶ Ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 125-2017-SERVIR/GPGSC, del 16 de febrero del 2017.

⁷ De conformidad con el artículo 92° de la Ley N° 30057 - LSC, son autoridades del PAD: (i) El jefe inmediato del presunto infractor; (ii) El jefe de recursos humanos o quien haga sus veces; (iii) El titular de la entidad y (iv) El Tribunal del Servicio Civil.

Finalmente, a continuación se verá la participación de los agentes estratégicos, según se muestra en el gráfico.



Fuente: Curso “Procedimiento Administrativo Disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil”, diseñado y dictado por la Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR en el año 2019.

2. La Secretaría Técnica

La designación del Secretario Técnico -acorde con el artículo 94 del Reglamento General de la LSC-, está a cargo del titular de la entidad, el mismo que a efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se constituye en la figura de la máxima autoridad administrativa de la entidad. De ahí que el numeral 8.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, en adelante la Directiva, establece que la designación del Secretario Técnico está a cargo de la máxima autoridad administrativa de la entidad.

La normativa indicada en el párrafo precedente debe concordarse con el Decreto Supremo N° 054-2018 -PCM, que aprueba los lineamientos de organización del Estado, cuyo artículo 10.5° consagra que “*en toda entidad debe estar definida la autoridad de la gestión administrativa (...). En los Ministerios esta función es ejercida*

por la Secretaría General (...). Es decir, se colige que en el caso de los Ministerios, al Secretario Técnico lo debe designar la Secretaría General.

Claro, en la práctica, esta regla tiene su excepción en el caso del Ministerio de Defensa, pues el Decreto Legislativo N° 1134, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, en su artículo 9° señala “que el Ministro de Defensa es la más alta autoridad política del Sector Defensa y administrativa del Ministerio de Defensa (...)”. Por ello, en dicho Ministerio, la designación del Secretario Técnico está a cargo no de la Secretaría General sino del Ministro de Defensa, en su calidad de más alta autoridad administrativa, cumpliéndose así con el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública.

Aunque la Secretaría Técnica en estricto no es considerada como autoridad del PAD, y por lo tanto no tiene capacidad de decisión, resulta innegable su participación en la tramitación del mismo⁸. Por ello, se destaca que el Secretario Técnico “es el personal competente para emitir el informe de precalificación como resultado de las investigaciones que realice en virtud de la denuncia que se interponga, sea recomendándose el inicio de un (...) PAD o el archivo del caso”⁹.

En cuanto a si resulta necesario crear la unidad u oficina denominada Secretaría Técnica y que se refleje en la estructura jerárquica¹⁰ u organizacional de la institución y en los instrumentos de gestión¹¹, SERVIR ha tenido ocasión de pronunciarse, manifestando que, “la operatividad de las funciones del Secretario Técnico (...) así como las del personal de apoyo de la Secretaría Técnica no dependen necesariamente de que estas hubieran sido consideradas en los instrumentos de gestión de la entidad para posteriormente ser cubiertas por personal nuevo, pues resulta posible que un servidor de la propia entidad (que ya se encuentra vinculado laboralmente a la misma) sea designado como Secretario Técnico o personal de apoyo a dicha secretaría (...)”¹².

Sobre este tema, no se concuerda con la opinión de SERVIR. En efecto, una forma de empoderamiento de la Secretaría Técnica sería fomentar la creación de una Oficina o Unidad Funcional¹³ y dotarla de

⁸ Al respecto, ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 230-2016-SERVIR/GPGSC, del 19 de diciembre del 2016.

⁹ Ver el numeral 2.7 del Informe Técnico N° 2059-2019-SERVIR/GPGSC, del 31 de diciembre del 2019.

¹⁰ En el numeral 2.15 del Informe Técnico N° 1900-2019-SERVIR/GPGSC, del 5 de diciembre del 2019, se indica que la estructura jerárquica, “es una característica distintiva de la Administración Pública que delinea aquello que el superior puede o no realizar respecto de sus subordinados (...). Esta organización jerárquica implica la existencia de órganos ubicados en la parte superior de la organización que dirigen la entidad pública y órganos subordinados a ellas (...)”.

¹¹ Se entiende como instrumentos de gestión “el Reglamento de Organización y Funciones - ROF, el Manual Operativo, y aquellos en los que se definen las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentradas, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”. Así se indica en el numeral 2.6 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

¹² Ver el numeral 2.8 del Informe Técnico N° 155-2019-SERVIR/GPGSC, del 28 de enero del 2019

¹³ El artículo 16° del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM señala los criterios para la creación de órganos o unidades orgánicas, de los cuales -de forma alternativa o concurrente- podría aplicarse a la Secretaría Técnica los siguientes: a) La carga administrativa o volumen de operación requeridas de forma permanente. b) Tipo y tamaño de la entidad. c) Las competencias del recurso humano y, d) Necesidad de independizar servicios y tareas.

infraestructura, personal y logística necesaria, y ello se justificaría en la reserva de las investigaciones que realiza, como por ejemplo, la toma de declaraciones a los servidores civiles y la custodia de los expedientes físicos que se tramitan.

Además, el supuesto que se expone en el mismo es el caso de un personal -por lo general- de la Oficina de Recursos Humanos, que en adición a sus funciones, asume las funciones de Secretario Técnico, olvidando que el Secretario Técnico puede ejercer sus funciones de manera exclusiva, o que sea contratado específicamente para dicho propósito

Asimismo, si bien no es un tema propio del PAD, lo cierto es que cuando se ejerce las funciones de Secretario Técnico en adición a otras, surge la interrogante -en cuanto a Gestión del Rendimiento, que es uno de los Sub Sistemas del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, al cual pertenece el tema disciplinario- de si al Secretario Técnico se le debe evaluar como Especialista Legal, como Secretario Técnico o ambos.

En cuanto a la denominación, sostiene SERVIR que *“no es factible considerar a la Secretaría Técnica del PAD dentro del Organigrama Institucional, toda vez que esta no puede constituirse como una unidad orgánica ni tampoco la denominación de jefe o responsable u otra denominación similar y diferente a la de “Secretario Técnico”, cuya denominación ha sido adjudicada así por la LSC”*¹⁴. En lo concerniente a este tema, la práctica demuestra que si bien en las designaciones se utiliza “Secretaría Técnica”, la denominación no es homogénea.¹⁵

Por otro lado, *“teniendo en cuenta que la contratación del Secretario Técnico y el personal de apoyo resulta posible a través del régimen del D.L. N° 1057 (CAS) sin que sea necesario que dichos cargos se encuentren en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) o en el Reglamento de Operación y Funciones (ROF) (pues derivan del Reglamento de la LSC), no resulta pertinente la creación de una nueva unidad orgánica bajo la denominación de Secretaría Técnica, más aún si la misma responde funcionalmente a la unidad de recursos humanos”*¹⁶.

En este punto, resulta menester destacar el caso particular de las Fuerzas Armadas, instituciones en las que labora personal militar en actividad y personal civil. Siguiendo el criterio de SERVIR, el servidor civil de la Secretaría Técnica tiene que estar vinculado a la entidad bajo cualquier régimen que genere vínculo laboral.

¹⁴ Véase el numeral 2.30 del Informe Técnico N° 500-2019-SERVIR/GPGSC, del 1 de abril del 2019.

¹⁵ Así, en el Ministerio de Defensa, se denomina “Secretaría Técnica de las Autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario”; en el Ministerio de Educación, se llama “Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario”, y en el caso del Ministerio de Cultura, se utiliza “Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios”.

¹⁶ Ver el numeral 2.11 del Informe Técnico N° 155-2019-SERVIR/GPGSC, del 28 de enero del 2019.

En el caso concreto de las Fuerzas Armadas, dicha situación no se cumpliría. En efecto, el personal que desempeña las labores de Secretaría Técnica es personal militar, y además, las Fuerzas Armadas tienen sedes descentralizadas que *a priori*, haría impensable que exista un solo Secretario Técnico para atender con celeridad y eficacia la tramitación del PAD. De ahí que es necesaria una reforma legislativa, que permita que el personal militar en actividad ejerza las labores de Secretaría Técnica, y se analice la posibilidad que exista una Secretaría Técnica, en cada unidad descentralizada o que estas se agrupen en sedes norte, centro y sur, de ser el caso, para que exista más personal que desarrolle dichas labores de Secretaría Técnica.

En lo concerniente a las funciones que realiza la Secretaría Técnica, es de indicar que las mismas no están establecidas en los instrumentos de gestión de la entidad, llámese CAP, MOF, ROF ni en el Reglamento Interno de Servidores Civiles que pudiera haber aprobado la entidad, sino que están consignadas en la Directiva, siendo el caso que la principal función del Secretario Técnico es la precalificación de los hechos que se denuncian.

Tal función se refleja con la emisión del Informe de Precalificación¹⁷, documento que contiene “*los resultados de la precalificación de los hechos denunciados e investigaciones realizadas, sustentando la procedencia o apertura del inicio del PAD e identificando la posible sanción a aplicarse y al órgano instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos*”¹⁸, para lo cual, de manera previa “*en el desarrollo de su investigación puede solicitar documentación probatoria que le permita tener mayores elementos para su precalificación, por lo que debería realizar las acciones necesarias para recolectar elementos de prueba que le permita emitir un informe debidamente fundamentado (...)*”¹⁹.

Sobre la naturaleza jurídica del Informe de Precalificación, se precisa que no es un acto administrativo, y por ende, no puede impugnarse. En efecto, “*los documentos emitidos en la etapa de investigación preliminar - que se da en virtud de una denuncia formulada por un tercero o un reporte enviado por el superior - no son pasibles de impugnar, toda vez que no constituyen actos administrativos, más aún cuando no se ha iniciado un procedimiento disciplinario en el cual el servidor imputado recién puede hacer valer su derecho de defensa*”²⁰.

Otra función de la Secretaría Técnica, relacionada con el presente trabajo, es la determinación de las autoridades del PAD (Órgano Instructor y Órgano Sancionador), adoptándose para ello, el criterio de la línea jerárquica. Así, “*para efectos de la determinación de las autoridades se adopta como criterio la línea jerárquica*

¹⁷ El Informe de Precalificación debe seguir la estructura de los Anexos C1 (para los casos de archivo de la denuncia) y C2 (para los casos en los que se recomiende el inicio del PAD) de la Directiva.

¹⁸ Ver numeral 2.8 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

¹⁹ Así se señala en el numeral 2.7 del Informe Técnico N° 387-2016-SERVIR/GPGSC, del 10 de marzo del 2016.

²⁰ Ver numeral 2.15 del Informe Técnico N° 2200-2016-SERVIR/GPGSC, del 23 de noviembre del 2016.

*establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad*²¹. De ahí que *“la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria está relacionada al “puesto” previsto en los instrumentos de gestión que ocupa una determinada persona*²².

Entonces, la importancia de determinar correctamente las autoridades del PAD, resulta fundamental para evitar la nulidad del PAD, pues deben intervenir únicamente aquellos servidores civiles que ostenten legalmente la facultad de actuar como autoridad en el PAD. Este tema ha sido abordado por el TSC en los siguientes términos: *“(…), en cuanto a la competencia de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario resulta necesario precisar que (…), para que un acto administrativo sea válido, debe cumplir con ciertos requisitos, siendo uno de ellos el haber sido “emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado”; es decir, haber sido emitido por el órgano competente establecido por el ordenamiento jurídico*²³.

Otra de las funciones que desarrolla la Secretaría Técnica es la de actuar como órgano de apoyo a las autoridades del PAD. Dicho apoyo puede consistir en la elaboración del proyecto de resolución o del acto expreso de inicio del PAD, del proyecto de informe final del Órgano Instructor, del proyecto de resolución de sanción, en coordinar la fecha y hora del informe oral, en explicar a la autoridad del PAD el contenido de los informes que emita, la notificación de los actos administrativos emitidos en el PAD, solicitar peritajes, entre otros. En definitiva, realiza *“toda actividad relativa y conexas al procedimiento sancionador disciplinario*²⁴.

Aunado a ello, dicho apoyo *“abarca también la revisión, evaluación y análisis de los documentos, descargos y/o medios de prueba ofrecidos por el o los imputados en un PAD, a afectos de que con pleno conocimiento del contenido de los expedientes administrativos disciplinarios (..) pueda proponer la fundamentación de los informes de los Órganos Instructores y Sancionadores, quienes finalmente deciden adoptar o no dicha propuesta*²⁵.

En la práctica, esa labor de apoyo suele desnaturalizarse, pues si bien el Secretario Técnico presenta proyectos o realiza propuestas, los servidores civiles que actúan como Órgano Instructor desean que se les remita toda la documentación únicamente para suscribirla.

Mención aparte merece la facultad discrecional y excepcional²⁶ que la LSC concede a la Secretaría Técnica para declarar “no ha lugar a trámite” y archivar el expediente. Ello ocurrirá cuando *“el Secretario*

²¹ Así se establece en el numeral 2.6 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

²² Ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

²³ Resolución N° 000057-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 09 de enero del 2019 - Expediente N° 5010-2018-SERVIR/TSC.

²⁴ Véase el segundo párrafo del numeral 2.21 del Informe Técnico N° 322-2016-SERVIR/GPGSC, del 29 de febrero del 2016.

²⁵ Ver el numeral 2.7 del Informe Técnico N° 1603-2016-SERVIR/GPGSC, del 19 de agosto del 2016.

²⁶ Sobre el particular, ver el numeral 2.4. del Informe Técnico N° 2300-2016-SERVIR/GPGSC, del 19 de diciembre del 2016.

*Técnico en caso que luego de efectuar la investigación preliminar correspondiente considerase que la misma carece de sustento probatorio; en dichos casos, el informe que emite no requiere ser elevado al órgano instructor, sino que es archivado directamente por el propio Secretario Técnico*²⁷. Es de precisar que, “*en los casos en que no se haya recomendado el inicio de procedimiento administrativo disciplinario (es decir, en los casos de declaración de no haber lugar a trámite o de disposición de archivo de la denuncia), corresponderá al Secretario Técnico custodiar el informe que sustenta su disposición y ponerlo en conocimiento de la oficina de recursos humanos o la que haga sus veces cuando esta se lo solicite o cuando sea materia de la revisión semestral respectiva*”²⁸.

3. El Órgano Instructor

El Órgano Instructor es la primera autoridad del PAD que se vincula con el servidor civil investigado, es decir, “*mantiene un contacto directo e inmediato con el presunto infractor conociendo, desde un criterio básico, los alcances de los eventos origen de la infracción administrativa como la propia conducta del servidor civil*”²⁹. En estricto, se considera que es el Secretario Técnico -pese a no ser propiamente autoridad en el PAD- quien inicia dicho vínculo con el servidor civil, pues, en aras de la emisión de su Informe de Precalificación, podría tomarle alguna declaración sobre los hechos denunciados.

De acuerdo con la LSC, actúa como Órgano Instructor el jefe inmediato del servidor civil presuntamente responsable³⁰, siendo el caso que su intervención se produce en la Fase Instructiva, la cual “*está a cargo del órgano instructor y comprende desde la notificación del acto de inicio hasta la emisión del informe del órgano instructor al órgano sancionador*”³¹.

A mayor ilustración, esta etapa “*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*”³².

Como se puede apreciar, el Órgano Instructor básicamente emite y suscribe dos (2) documentos: el acto de inicio del PAD y su respectivo Informe dirigido al Órgano Sancionador.

El acto de inicio es “*el documento que contiene la imputación de cargos al servidor y/o funcionario investigado*”³³. De la definición se puede observar la importancia del documento que contiene el acto de inicio del PAD,

²⁷ Ver el numeral 2.11 del Informe Técnico N° 034-2019-SERVIR/GPGSC, del 8 de enero del 2019.

²⁸ Véase el numeral del Informe Técnico N° 512-2018-SERVIR/GPGSC, del 5 de abril del 2018.

²⁹ Huamán Ordoñez, Luis (2016). *Comentarios al Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil*. Lima: Jurista editores, pág. 881.

³⁰ Salvo que se esté ante más de un presunto responsable, en cuyo caso, el Órgano Instructor, será el que tenga mayor jerarquía.

³¹ Ver numeral 2.5 del Informe Técnico N° 1420-2019-SERVIR/GPGSC, del 10 de setiembre del 2019.

³² Al respecto, se puede ver la Resolución N° 001862-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3432-2019-SERVIR/TSC.

³³ Ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 505-2019-SERVIR/GPGSC, del 2 de abril del 2019.

pues se relaciona con la imputación de cargos, la cual, “no puede reposar en una atribución más o menos vaga o confusa de malicia o enemistad con el orden jurídico, esto es, en un relato impreciso y desordenado de la acción u omisión que se pone a cargo del imputado, y mucho menos en una abstracción (...), acudiendo al nombre de la infracción, sino que por el contrario debe tener como presupuesto la afirmación clara, precisa y circunstanciada de un hecho concreto, singular de la vida de una persona”³⁴. De ahí que, “es necesario que en el proceso exista una imputación concreta; en especial, que el juicio se fundamente sobre una acusación precisa y detallada, que sirva de límite al ámbito de la decisión del Tribunal”³⁵.

Como se puede apreciar, no basta una descripción general de la presunta conducta infractora, sino que los hechos imputados deben ser claros, objetivos y precisos, sin caer en ambigüedad, relacionando los mismos con los medios probatorios idóneos y pertinentes que sustenten la decisión de inicio del PAD. Lo contrario, implicaría una actuación arbitraria por parte de la entidad, la vulneración del derecho de defensa del servidor civil procesado, y por ende, la consecuente nulidad del PAD.

A título ilustrativo, en un caso se inició el PAD al servidor civil porque usó la función pública con fines de lucro, y solicitó dinero que supuestamente era para terceras personas, y sin embargo, el dinero había sido pedido en beneficio personal, por lo que se le atribuyó la vulneración del principio de probidad, regulado en el Código de Ética de la Función Pública. En este caso, el TSC “advierte una ambigüedad en la imputación dado que no precisó de manera específica de qué manera el impugnante usó la función pública con fines de lucro, ni tampoco indicó bajo qué circunstancias solicitó dinero para beneficio propio”³⁶. Esa falta de precisión en la imputación de cargos -en ese caso concreto- trajo consigo la nulidad de la resolución de inicio del PAD.

En lo concerniente a la emisión y suscripción del documento de inicio del PAD, se precisa que “el acto que da inicio al procedimiento administrativo disciplinario no necesariamente tiene la formalidad de una resolución administrativa, pudiendo ser cualquier comunicación que cumpla los requisitos de validez del acto administrativo, así como contener la información mínima señalada en el artículo 107 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y lo dispuesto en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC”³⁷.

En concordancia con lo expuesto, el numeral 15.1 de la Directiva señala que: “El PAD se inicia con la notificación al servidor o ex servidor civil del documento que contiene la imputación de cargos o inicio del PAD emitido por el Órgano Instructor. Dicho documento debe contener los cargos que se le imputan y los documentos en que se sustenta, entre otros. El acto o resolución de inicio sigue la estructura que se presenta como Anexo D”.

³⁴ Maier, Julio (2000). *Derecho Procesal Penal Argentino*. Vol. I. Buenos Aires: Editores del Puerto, págs. 317 y 318.

³⁵ Binder, Alberto (1999). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc, pág.156.

³⁶ Resolución N° 00181-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 30 de enero del 2019 - Expediente N° 0189-2019-SERVIR/TSC.

³⁷ Ver numeral 2.5 del Informe Técnico N° 004-2019-SERVIR/GPGSC, del 3 de enero del 2019.

Este anexo D contiene lo siguiente:

“ANEXO D

ESTRUCTURA DEL ACTO QUE INICIA EL PAD

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”.*

Si el Órgano Instructor inicia el PAD sin cumplir las formalidades de ley, la consecuencia sería la declaración de nulidad del mismo y de los actos concatenados a él, circunstancia que por lo general no es detectada por el Órgano Sancionador, sino por el Tribunal del Servicio Civil.

A título ilustrativo, se tiene el siguiente caso: “(...) en la Resolución Directoral Local (...), no se aprecia que la Entidad haya señalado a la impugnante, la sanción que le correspondería por la presunta falta imputada, por ello, se ha incumplido con el procedimiento regular establecido en el numeral 5 del artículo 3 del TUO de la Ley N° 27444 y, por ende, el debido procedimiento. En consecuencia, al hallarse viciado de nulidad el acto de instauración, esta alcanza también a la Resolución Directoral (...), a través de la cual se sancionó a la impugnante, por tratarse de un acto posterior al que se encuentra estrechamente vinculado (...)”³⁸.

En la práctica de tramitación del PAD, se menciona el caso en el cual, pese a que la Secretaría Técnica remitió al Órgano Instructor el proyecto de inicio del PAD que cumplía los requisitos legalmente establecidos, dicha autoridad decidió suscribir una carta dirigida al servidor civil denunciado, adjuntándole el Informe de Precalificación de la Secretaría Técnica. Al advertir dicha deficiencia en la tramitación del PAD, la Secretaría Técnica realizó las gestiones necesarias para la declaración de nulidad del acto de inicio del PAD. Sin embargo, el PAD continuó y el caso llegó al TSC, quien declaró la

³⁸ Ver numerales 32 y 33 de la Resolución N° 1844-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 28 de setiembre del 2018 - Expediente N° 3701-2018-SERVIR/TSC

nulidad del PAD hasta la etapa de inicio, y se procedió a iniciar un PAD a aquellas autoridades que habían contravenido el marco legislativo disciplinario.

En cuanto a la notificación del acto o resolución de inicio del PAD, se debe realizar dentro del término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de su expedición³⁹; siendo el caso que para efectos de las notificaciones, en todo lo no previsto por la citada Directiva, se aplica supletoriamente la Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante LPAG.

En este contexto, lo que se busca garantizar es que el servidor civil ejerza su derecho de defensa. Por ello, *“las autoridades del PAD deben garantizar el adecuado emplazamiento del servidor en el PAD a efectos de que el mismo pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa; por tal motivo, deberán tomar las medidas necesarias para su debida notificación con los actos procedimentales a que hubiera lugar, siendo que de no ubicarse al servidor en el domicilio que hubiera declarado ante la entidad, deberá notificársele en el domicilio que figura en su Documento Nacional de Identidad (...) de conformidad con lo previsto en el numeral 21.2 del artículo 21° del TUO de la LPAG”*⁴⁰.

Como ya se ha mencionado, es en esta etapa en la que se da inicio al PAD. Por ello, una vez que se notifica al presunto responsable la instauración del PAD, tiene un plazo de cinco (5) días hábiles -el cual se computa desde el día siguiente de la comunicación que determina el inicio del PAD⁴¹- para presentar sus descargos.

Respecto al plazo para la presentación de los descargos a las imputaciones efectuadas por parte del Órgano Instructor, es de indicar que puede ampliarse a solicitud del servidor civil. Así, *“en caso de presentarse la solicitud de prórroga, corresponde al Órgano Instructor evaluar la solicitud y adoptando el principio de razonabilidad, conferir el plazo que considere necesario para que el imputado ejerza su derecho de defensa. Si el Órgano Instructor no se pronunciara en el plazo de dos (2) días hábiles, se entenderá que la prórroga ha sido otorgada por un plazo adicional de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del vencimiento del plazo inicial”*⁴².

En este escenario, la presentación de los descargos -para lo cual no es requisito indispensable la firma de abogado o representante⁴³- por parte del servidor civil a quien se le notificó el inicio del PAD, tiene por finalidad ejercer su derecho de defensa. Si el servidor civil no presenta su descargo en el plazo legalmente establecido o en el plazo ampliado por el Órgano Instructor, no se podrá argumentar

³⁹ Ver numeral 15.2 de la Directiva.

⁴⁰ Ver numeral 2.8 del Informe Técnico N° 004-2019-SERVIR/GPGSC, del 3 de enero del 2019.

⁴¹ Ver artículo 111 del Reglamento General de la Ley N° 30057 - LSC, aprobado con Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y, el numeral 16.1 de la Directiva.

⁴² Así se indica en el numeral 16.2 de la Directiva.

⁴³ Ver el tercer párrafo del numeral 2.8 del Informe Técnico N° 1977-2016-SERVIR/GPGSC, del 28 de setiembre del 2016.

vulneración del derecho de defensa. En caso transcurra el plazo sin que se realice la presentación de los descargos, el expediente queda listo para ser resuelto.

Por otro lado, consagra el numeral 15.3 de la Directiva, que *“el acto o resolución de inicio no es impugnable”*, por lo que en cuanto a su naturaleza jurídica, es de indicar que no se trata de un acto administrativo, y ello es así en la medida que no pone fin al PAD.

En ese sentido, se debe recalcar que conforme al artículo 217.2 del Texto Único Ordenado de la LPAG, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, *“solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin o la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recursos administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo”*.

En consecuencia, no resulta legalmente posible *“impugnar el acto de inicio del PAD ni el Informe de Órgano Instructor, sino que el servidor únicamente está facultado para impugnar (a través de los recursos administrativos previstos) la resolución que pone fin al procedimiento”*⁴⁴.

Suele ocurrir en la práctica que el Órgano Instructor inicia el PAD acogiendo la propuesta de la Secretaría Técnica en cuanto a que la sanción a imponerse es la de suspensión y destitución. Iniciado el PAD y debidamente notificado al servidor civil, este presenta sus descargos. Si el Órgano Instructor quisiera imponer una sanción menor (amonestación verbal o amonestación escrita), cabe recordar que no cuenta con facultades legalmente para ello (para imponer sanciones, competencia reservada conforme a Ley para el Órgano Sancionador, conforme se verá más adelante).

Dicho en otras palabras, *“no es posible que en el desarrollo de un PAD iniciado con recomendación de suspensión o destitución, el órgano instructor se irrogue facultades que no le corresponden y disponga imponer una sanción”*⁴⁵. Lo que en todo caso tendrá que hacer el Órgano Instructor es elevar su propuesta de sanción al Órgano Sancionador para que este proceda a evaluar la misma. Como se puede apreciar, las autoridades del PAD deben actuar conforme a sus facultades, pues en caso el Órgano Instructor imponga una sanción, dicho accionar resultaría nulo de pleno derecho.

En lo concerniente al Informe que debe emitir y suscribir el Órgano Instructor y derivarlo al Órgano Sancionador, es con dicho Informe con el que culmina la Fase Instructiva del PAD. Dicho Informe

⁴⁴ Ver numeral 2.5. del Informe Técnico N° 611-2019-SERVIR/GPGSC, del 26 de abril del 2019.

⁴⁵ Así se señala en la conclusión 3.2 del Informe Técnico N° 2008-2019-SERVIR/GPGSC, del 20 de diciembre del 2019.

tiene como sustento el análisis e indagaciones realizadas por el Órgano Instructor, quien debe pronunciarse sobre: (i) La existencia o no de la falta imputada; y, (ii) La recomendación al Órgano Sancionador sobre la sanción a ser impuesta, en caso corresponda⁴⁶. De ahí que su emisión debe cumplir con las formalidades de Ley con la finalidad de evitar la nulidad del PAD.

La estructura que debe tener el Informe que debe emitir el Órgano Instructor, se contempla en el Anexo de la Directiva. A saber:

“ANEXO E

INFORME DEL ÓRGANO INSTRUCTOR

1. *Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.*
2. *La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.*
3. *Los hechos que determinaron la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan.*
4. *Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta.*
5. *La recomendación del archivo o de la sanción aplicable, de ser el caso.*
6. *El proyecto de resolución o comunicación que pone fin al procedimiento, debidamente motivado”.*

Emitido dicho Informe, el Órgano Instructor deberá ponerlo en conocimiento del Órgano Sancionador para la continuación del PAD.

4. El Órgano Sancionador

Como punto de partida, es de indicar que corresponde al Órgano Sancionador emitir la comunicación pronunciándose sobre la comisión de la infracción imputada al servidor civil. Para ello, cuenta con un plazo máximo de diez (10) días hábiles siguientes de haber recibido el informe del Órgano Instructor, prorrogable por diez (10) días hábiles adicionales, debiendo sustentar tal decisión.

En este orden de ideas, la etapa sancionadora se inicia cuando el Órgano Sancionador recibe el Informe emitido por el Órgano Instructor, y termina con la notificación de la resolución del Órgano Sancionador, mediante la cual, se puede: (i) sancionar al servidor civil; (ii) absolver al servidor civil; y (iii) archivar el PAD. De acuerdo a ello, “*se entiende que una vez iniciado el procedimiento disciplinario, éste solo puede concluir con las actuaciones de la fase sancionadora y no en la etapa instructiva cuya finalidad es la investigación y propuesta de sanción, no el archivamiento del procedimiento*”⁴⁷.

Una de las funciones que corresponde al Órgano Sancionador, es que debe comunicar (entiéndase notificar) al servidor civil el Informe emitido por el Órgano Instructor. Esto, “*(...) a efectos de que el*

⁴⁶ Resolución N° 001862-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3432-2019-SERVIR/TSC.

⁴⁷ Véase el numeral 2.10. del Informe Técnico N° 864-2016-SERVIR/GPGSC, del 18 de mayo del 2016.

*servidor civil pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, ya sea personalmente o a través de su abogado*⁴⁸.

Habiendo tomado conocimiento el servidor civil del informe emitido por el Órgano Instructor, debe presentar su solicitud de informe oral dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que el Órgano Sancionador le comunicó la recepción del referido informe.

En caso el servidor civil no presente su solicitud de informe oral en el plazo legalmente estipulado, la consecuencia jurídica es que *“el órgano sancionador no se encuentra obligado a aceptar una solicitud presentada de forma extemporánea, sin que tal situación suponga una infracción al derecho de defensa del servidor. Sin embargo, ello en nada enerva que el órgano sancionador, pese a la extemporaneidad de la solicitud, y en los casos que lo considere necesario, admita la referida solicitud de informe oral, debiendo tener en cuenta el plazo con el que cuenta para emitir pronunciamiento*⁴⁹.

En caso el servidor civil sí presente su solicitud de informe oral - conforme ya se ha señalado -, el plazo máximo con el que cuenta el Órgano Sancionador para emitir su pronunciamiento respecto a dicho pedido, es de (2) días hábiles, indicando el lugar, fecha u hora en que se realizará el informe oral. En efecto, *“el servidor civil debe presentar la solicitud por escrito; por su parte, el órgano sancionador deberá pronunciarse sobre esta en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, indicando el lugar, fecha u hora en que se realizará el informe oral*⁵⁰.

Ahora bien, debe quedar claro que la no realización de la diligencia de informe oral, de ninguna manera conlleva *per se* la vulneración del derecho de defensa del investigado. En efecto, *“en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el no realizar el informe oral en un proceso eminentemente documental, como lo es el procedimiento sancionador disciplinario de la Ley del Servicio Civil, no vulnera el derecho al debido procedimiento porque se pueden presentar alegatos de defensa denominados en el procedimiento como descargos*⁵¹.

Realizada la diligencia de informe oral, corresponde al Órgano Sancionador efectuar las investigaciones que el caso requiera, solicitar los correspondientes informes que coadyuven a un mejor resolver el caso, examinar las pruebas presentadas por las partes procesales intervinientes en el PAD, así como imponer las respectivas sanciones legalmente establecidas⁵².

⁴⁸ Así lo estipula el artículo 112 del Reglamento General de la Ley N° 30057 - LSC.

⁴⁹ Ver el numeral 2.29 del Informe Técnico N° 793-2018-SERVIR/GPGSC, del 22 de mayo del 2018.

⁵⁰ Así lo estipula el artículo 112 del Reglamento General de la Ley N° 30057 - LSC.

⁵¹ Véase el numeral 3.2 de las Conclusiones del Informe Técnico N° 111-2017-SERVIR/GPGSC, del 10 de febrero del 2017.

⁵² Las sanciones previstas legalmente son: (i) Amonestación verbal; (ii) Amonestación escrita; (iii) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta doce meses, y (iv) Destitución.

Aquí, conviene expresar que ni la LSC, ni su Reglamento General, ni la Directiva señalan lo que debe entenderse por sanción. Sobre el particular, una definición que queda fuera de lo jurídico y por ende incompleta, la proporciona SERVIR, definiendo pues que la sanción “*es la medida adoptada por el empleador como consecuencia de una falta cometida por el trabajador. Asimismo, esta debe ser proporcional a la falta cometida*”⁵³. Por el contrario, a nivel doctrinal, y con cuya definición se concuerda, señala que la sanción es “*un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificado legal y previamente como tal*”⁵⁴.

En cuanto a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria, resulta claro que, las autoridades del PAD tienen la facultad de modificar la sanción propuesta en el informe de precalificación, siempre que ello se efectúe con la debida motivación. Por ello, el Órgano Sancionador tiene la potestad de variar la sanción propuesta por el Órgano Instructor a una menos gravosa, pero sería causal de nulidad hacer lo contrario, es decir, imponer al servidor civil una sanción más gravosa que la recomendada por el Órgano Instructor.

Una vez que el Órgano Sancionador determine la responsabilidad administrativa del servidor civil, debe proceder a verificar lo siguiente: (i) Que no concurra alguno de los supuestos eximentes de responsabilidad previstos en este Título; (ii) la razonabilidad de la sanción, es decir, debe existir una adecuada proporción entre esta y la falta cometida y, (iii) la graduación de la sanción, para lo cual debe observar los criterios previstos en los artículos 87⁵⁵ y 91⁵⁶ de la LSC. Asimismo, la subsanación voluntaria por parte del servidor del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento sancionador puede ser considerada un atenuante de la responsabilidad administrativa disciplinaria, así como cualquier otro supuesto debidamente acreditado y motivado.

⁵³ Ver numeral 2.18. del Informe Técnico N° 648-2019-SERVIR/GPGSC, del 10 de mayo del 2019.

⁵⁴ Parejo, Luciano, (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, pág. 723.

⁵⁵ “Artículo 87.- Determinación de la sanción a las faltas

La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes:

- a. *Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.*
- b. *Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.*
- c. *El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.*
- d. *Las circunstancias en que se comete la infracción.*
- e. *La concurrencia de varias faltas.*
- f. *La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.*
- g. *La reincidencia en la comisión de la falta.*
- h. *La continuidad en la comisión de la falta.*
- i. *El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso”.*

⁵⁶ “Artículo 91.- Graduación de la sanción

Los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley.

La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor.

Los descuentos por tardanzas e inasistencias no tienen naturaleza disciplinaria, por lo que no excimen de la aplicación de la debida sanción”.

Finalmente, la sanción que se tenga a bien imponer debe formalizarse a través de una resolución. Ello se desprende de lo estipulado en el artículo 115° del Reglamento General de la LSC, conforme al cual: *“El acto que pone fin al procedimiento disciplinario en primera instancia debe contener, al menos: a) La referencia a la falta incurrida, lo cual incluye la descripción de los hechos y las normas vulneradas, debiendo expresar con toda precisión su responsabilidad respecto de la falta que se estime cometida. b) La sanción impuesta. c) El plazo para impugnar. d) La autoridad que resuelve el recurso de apelación”*.

5. El Tribunal del Servicio Civil

Emitida la resolución por parte del Órgano Sancionador, la misma debe notificarse al servidor civil, quien de acuerdo a la ley sobre la materia, puede -en caso no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el órgano sancionador- interponer recurso de reconsideración o de apelación contra el acto administrativo que pone fin al procedimiento disciplinario de primera instancia.

Para ello, el servidor civil cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles siguientes de su notificación, y además, se debe tener en cuenta que la interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado. Interpuesto el respectivo recurso impugnativo, se elevan los actuados (el expediente administrativo disciplinario), a la segunda instancia, la cual está a cargo del Tribunal del Servicio Civil.

En lo concerniente a las competencias del TSC, hay que remitirse al artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁵⁷, mediante el cual se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme al cual, el Tribunal ostenta competencias para resolver las controversias de naturaleza individuales que puedan presentarse en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y que estén relacionadas a los siguientes temas: (i) acceso al servicio civil, (ii) evaluación y progresión en la carrera, (iii) régimen disciplinario y, (iv) terminación de la relación de trabajo.

Como se puede apreciar, los recursos de apelación que tengan a bien interponer los servidores civiles contra las resoluciones que les imponen alguna sanción, son resueltos por el TSC dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de haber declarado que el expediente está listo para resolver.

La resolución emitida por el TSC pone término al procedimiento sancionador en la vía administrativa, esto es, agota la misma. Ello es así porque el TSC resuelve en calidad de segunda y última instancia

⁵⁷ Modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

administrativa en vía de apelación en las materias antes indicadas, y los actos administrativos (resoluciones) que emite pueden ser cuestionadas (entiéndase impugnadas) únicamente en la vía judicial.

6. Conclusiones

El procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la LSC, tiene definidas con claridad sus fases y las autoridades que intervienen en el mismo.

Si bien la Secretaría Técnica del PAD no es una autoridad, resulta innegable su participación en la tramitación del PAD, siendo su principal función la de precalificar los hechos denunciados, así como la determinación de las autoridades del PAD en calidad de Órgano Instructor y Órgano Sancionador.

Su designación debe efectuarse por la máxima autoridad administrativa de la entidad con la finalidad que no pueda cuestionarse su actuación o que esta no acarree algún vicio de nulidad del PAD, siendo el caso que el legislador no ha previsto el supuesto particular de las Fuerzas Armadas, que se basa en una estructura jerarquizada y con una legislación especial, por lo que sería el momento de evaluar una modificación normativa para adecuar la regulación del PAD, permitiendo de manera excepcional que las autoridades del PAD puedan recaer en personal militar.

Se considera que una forma efectiva de brindar presencia a las Secretarías Técnicas sería su “formalización” en los instrumentos de gestión y estructura orgánica de la Entidad, pues SERVIR no ha señalado expresamente que hacerlo implicaría algún tipo de responsabilidad o sea un accionar legalmente inviable.

Para determinar las autoridades del PAD se considera el criterio de la línea jerárquica, según se establezca en los instrumentos de gestión de cada entidad.

El Órgano Instructor está constituido por el jefe inmediato del servidor civil presuntamente responsable, y debe emitir, su respectivo informe, pudiéndose apartar o no, de las conclusiones del Informe de Precalificación emitido por la Secretaría Técnica del PAD, el cual debe ponerlo en conocimiento del Órgano Sancionador.

Esta autoridad, debe garantizar que la imputación de cargos no se realice de manera genérica, salvaguardando así el derecho de defensa del servidor civil. Asimismo, no cuenta con facultades para imponer sanciones al servidor civil, es decir, no puede dar por culminado el PAD.

En cuanto al Órgano Sancionador, puede igualmente apartarse, debidamente sustentando tal decisión, de lo señalado en el Informe emitido por el Órgano Instructor y, la emisión de la respectiva resolución que sancione al servidor civil, o que archive el expediente, culmina en primera instancia el PAD. Sobre él

recae la emisión del pronunciamiento definitivo que pone fin al PAD pudiendo su actuación conllevar la declaración de nulidad del PAD si su actuación va más allá de lo permitido por Ley.

Respecto al TSC, participa en calidad de segunda y última instancia administrativa, siendo el caso que sus resoluciones solo pueden impugnarse en la vía judicial.

7. Bibliografía

7.1 Libros

- Binder, Alberto (1999). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Ad Hoc. Huamán Ordoñez, Luis (2016). *Comentarios al Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil*. Jurista editores.
- Maier, Julio (2000). *Derecho Procesal Penal Argentino*. Vol. I. Editores del Puerto. Parejo, Luciano, (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Tirant Lo Blanch.

7.2 Informes Técnicos de SERVIR

- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016) Informe Técnico N.º 322-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_322-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 387-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_387-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016).Informe Técnico N.º 512-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_512-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 864-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_864-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 1603-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_1603-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 1977-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_1977-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 2200-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_2202-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 2300-2016-SERVIR/GPGSC.

- https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_2300-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2017). Informe Técnico N.º 111-2017-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2017/IT_111-2017-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2017).Informe Técnico N.º 125-2017-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2017/IT_125-2017-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2018).Informe Técnico N° 512-2018-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2018/IT_512-2018-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2018).Informe Técnico N.º 793-2018-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2018/IT_793-2018-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019).Informe Técnico N.º 004-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_004-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019).Informe Técnico N.º 034-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_034-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 155-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_155-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019).Informe Técnico N.º 500-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_500-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 611-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_611-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 648-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_648-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 1420-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1420-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 1896-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1896-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 1900-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1900-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 2008-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_2008-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 2059-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_2059-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Resoluciones de la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001799-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01799-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001860-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01860-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001862-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01862-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001877-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01877-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

Resoluciones de la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil

SERVIR. (2019). Resolución N.º 000057-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala2/Res_00057-2019-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 00181-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala2/Res_00181-2019-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

Abreviaturas

CAP : Cuadro de asignación de personal.

- LPAG : Ley del Procedimiento Administrativo General.
LSC : Ley del Servicio Civil.
MOF : Manual de Organización y Funciones.
PAD : Procedimiento Administrativo Disciplinario.
ROF : Reglamento de Organización y Funciones.
TSC : Tribunal del Servicio Civil.