



Retos del Tribunal del Servicio Civil: entrevista al Dr. Sandro Alberto Núñez Paz, presidente del Tribunal del Servicio Civil*

Es doctor en Derecho, máster en Derecho Empresarial y especialista en Derecho del Trabajo. Actualmente es el presidente del Tribunal del Servicio Civil. Ha sido juez titular del Décimo Noveno Juzgado Laboral de Lima y presidente de la Comisión FONAVI. Además, fue miembro de la Comisión de Expertos a cargo del Anteproyecto de Modificación Integral de la Ley Procesal del Trabajo nombrada por el Congreso de la República en 2005. Es miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y socio del área laboral del Estudio Rubio, Leguía, Normand & Asociados. Además, es exvicepresidente de la Comisión de Justicia de la Federación Peruana de Fútbol.

Es docente de pre- y posgrado en la Universidad de Lima, Universidad San Martín de Porres y de la Academia de la Magistratura. También es miembro del Comité Consultivo de la Revista de Derecho Procesal del Trabajo del ETII Laboral del Poder Judicial y autor del libro *El correo electrónico laboral – Límites en su uso y control*.

* Entrevista realizada el 18 de mayo de 2023 para la Escuela Nacional de Administración Pública–ENAP, órgano de línea de SERVIR. Agradecemos los aportes del Dr. Jorge Shack Muro, secretario técnico del TSC. Créditos de las fotos: Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional de SERVIR.

Por Magaly García Fernández y Karina Ascencios Balbín

Como presidente del Tribunal del Servicio Civil (TSC), órgano integrante de SERVIR, ¿nos puede comentar cuál es la función de este tribunal y cuáles son sus competencias?

La función principal del TSC es solucionar las controversias individuales que se presentan entre las entidades y el personal de servicio de la administración pública en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que tiene el Estado. En otras palabras, el Tribunal es el garante de la protección de los derechos laborales de los servidores públicos y vela por el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en la administración pública.

Las competencias del TSC se dividen en cuatro materias fundamentales sobre las cuales resuelve: i) acceso al servicio civil, ii) evaluación y progresión en la carrera, iii) régimen disciplinario y iv) terminación de la relación de trabajo. Cada una de ellas tiene una importancia y una complejidad especial.

Es importante destacar que el TSC goza de independencia técnica en las materias de su competencia y sus pronunciamientos agotan la vía administrativa cuando son resueltos por sus respectivas salas. Una vez que se agota la vía administrativa, como sabemos, se puede ir al Poder Judicial para impugnar, pero el TSC es la última instancia de los asuntos del Estado en materia administrativa.

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan para la atención de expedientes que llegan al TSC? ¿Qué mecanismos han implementado y cuál es su impacto a la fecha?

El TSC enfrenta diversas dificultades, tanto en la tramitación como en la atención de los expedientes, pero la principal es la inobservancia de los requisitos de admisibilidad. Pese a estar establecidos en el reglamento, muchas entidades no cumplen con los requisitos que se exigen para la tramitación de sus controversias ante el TSC. Por tanto, el TSC debe devolver los expedientes para que las entidades cumplan con subsanar las omisiones identificadas para que el TSC pueda emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

Para contrarrestar este problema hemos trabajado en la digitalización del procedimiento de resolución de controversias. Desde julio de 2021 hemos puesto a disposición de las oficinas de recursos humanos la Casilla Electrónica Bidireccional, en la que se pueden subir los expedientes



de manera virtual desde la plataforma del TSC. Esto facilita que las entidades cumplan con los requisitos de admisibilidad de manera ordenada y remitan todo el expediente completo. Esta plataforma digital constituye un gran ahorro en tiempo, papel, costos de envío y recursos en general.

Además, se han desarrollado videos tutoriales para guiar a los usuarios del sistema en el procedimiento para ingresar los recursos de apelación y de la documentación adicional que sea necesaria. También se han realizado talleres informativos en los que se detallan los pasos para la creación de una casilla electrónica y el envío de los recursos de apelación, para así asegurar el éxito del proceso.

Otra dificultad ha sido la afectación de la capacidad operativa del TSC por el cambio de la normativa CAS, pues ha sido prominente y controvertida, y ha generado inconvenientes en el procedimiento de contratación de personal. Sin embargo, durante la actual gestión de SERVIR, hemos podido contratar más personal para poder afrontar la carga procesal que se ha generado en los últimos años.

¿Cuántos expedientes recibe al año y cuáles son los casos más recurrentes?

Según las estadísticas que nos brinda la Secretaría Técnica, tenemos de ingresos alrededor de 10 000 recursos al año. De estos, el 60% son expedientes completos, es decir, que cumplen con los requisitos de admisibilidad, pero el 40% requiere una subsanación. En cuanto a la distribución de los recursos de apelación, el 8% corresponde a acceso al servicio civil, 20% a evaluación y

progresión en la carrera, 60% a régimen disciplinario y 12% a terminación de la relación de trabajo. También debo señalar que el TSC ha resuelto un total de 4728 recursos de apelación en 2021 y 4977 en 2022. En lo que va del año hemos resuelto 2113. Estamos con una proyección de superar la cifra del año pasado.

Para darte un ejemplo, entre los casos recurrentes está la terminación de la relación de trabajo en el régimen CAS, para lo cual el Tribunal tiene en cuenta las diversas normas que se establecen cuando un contrato es a plazo indeterminado y cuando no. Además, tenemos los casos de hostigamiento sexual en los centros educativos, que son atendidos con especial atención y preocupación.

Antes de conocer más sobre ese tema tan sensible quisiera que nos comente sobre las desvinculaciones de los CAS a plazo indeterminado que han aparecido, sobre todo con los cambios de gestión regional y municipal. En estos casos, ¿cuál es la función y hasta qué etapa llega el TSC?



Debemos entender que el TSC, como todo órgano de justicia, tiene la facultad de conducir justicia administrativa, pero no somos justicieros. Me explico: dentro de los parámetros del derecho existen garantías para que los administrados y el Estado puedan tener una administración de justicia correcta. Dentro de este sistema, nosotros como TSC, solo resolvemos las controversias en segunda instancia, es decir, la primera instancia es lo que resuelve la propia entidad y, si el servidor no está conforme, apela y nosotros resolvemos en segunda instancia. Entonces nos limitamos a la materia de recursos de apelación. Nuestra función como magistrados o vocales del TSC no puede ir más allá porque sería ir en contra de la ley y de los cánones del derecho procesal. Nuestra actuación es limitada a lo que el recurso nos trae.

Dentro de este escenario, lo único que puede hacer el TSC es resolver de acuerdo a ley. Por ejemplo, si un servidor solicita la reposición porque fue despedido indebidamente siendo CAS y existe una norma que establece el CAS indeterminado, nosotros debemos hacer cumplir la ley y decirle qué ley lo ampara. Nosotros, a diferencia de los jueces, estamos sujetos al mandato

imperativo de la ley, no podemos hacer innovaciones u otro tipo de controles, como el control difuso, por medio del cual se prefiere la norma constitucional a otra de menor jerarquía. A propósito de ello, el Tribunal Constitucional tiene el criterio de que los tribunales administrativos no pueden aplicar el control difuso, el cual está reservado exclusivamente a los jueces.

¿Qué ocurre si la entidad no cumple con lo que resuelve el TSC?

En principio, las resoluciones del TSC tienen que ser cumplidas por los funcionarios y si no lo hacen pueden encontrarse inmersos en sanciones administrativas y hasta ser denunciados —a mi criterio— por resistencia o desobediencia a la autoridad, o por omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales. La labor del TSC culmina en la emisión de la resolución, no está dentro de sus funciones hacer seguimiento de las mismas.

Retomando el tema del hostigamiento sexual, ¿cómo se manejan los plazos en los procesos administrativos disciplinarios que emite el TSC, y cuál es su posición y el alcance de sus competencias?

Los plazos están determinados en las normas que regulan la materia, que indican los alcances que deben tener las etapas para resolver. Como ya había mencionado, los temas más recurrentes son hostigamiento sexual y proceso administrativo disciplinario (PAD). Debo mencionar que los casos relacionados al régimen disciplinario del sector educación, básicamente el de hostigamiento sexual contra estudiantes por parte de profesores, es uno de los que más nos preocupa. En este tipo de procesos, por ejemplo, se respeta mucho el principio del interés superior del niño, que garantiza que el niño tenga derecho a ser escuchado a participar en los procesos y a expresar su opinión. También están las garantías procesales, que son obligatorias en todos los procedimientos administrativos disciplinarios y los resolvemos en segunda instancia.

En cuanto a los plazos en los PAD es un principio de seguridad jurídica fundamental para evitar situaciones de posibles sanciones y para que no se prolonguen de manera indeterminada los procesos y la capacidad de persecución del Estado. Existe una figura jurídica que es la prescripción extintiva de la potestad sancionadora, que se aplica de forma general para todos los casos en los que funcionarios públicos comenten infracciones de la administración pública. Esto quiere decir que -por el transcurso de un tiempo que es determinado por ley, ya no se puede sancionar la conducta-. Esta prescripción es básicamente sustantiva, es decir, este plazo no lo decide el tribunal, sino que está en la ley. La ley tiene que determinar cuál es el plazo que



nosotros debemos aplicar para ver si un caso prescribió o no. Lo que hemos encontrado, en el caso de la Ley 29944, es que no existe norma alguna que establezca un plazo específico para resolver una controversia de esta naturaleza, y nosotros hemos determinado que para cualquier caso en el cual no exista un plazo determinado se aplicará supletoriamente la Ley 30057 en lo referido al régimen disciplinario y procedimiento administrativo sancionador.

Pero, si me permites, tengo que aclarar este punto y es importantísimo hacerlo. Tenemos un problema con la prescripción: el tribunal tiene un precedente emitido por el pleno en el que se aborda esta problemática, pero de forma bastante abierta, es decir, se aplicaría -en principio- a todos los casos; pero, somos conscientes de que hay situaciones especiales en donde este precedente referido a la prescripción puede tener algún tipo de excepciones, y me refiero precisamente a la prescripción en los casos de hostigamiento sexual en centros educativos. Si bien es cierto la Ley 29944 no regula un plazo específicamente para este tipo de casos, no podemos cerrar los ojos ante una problemática de esta naturaleza. Por ese motivo, estamos coordinando acciones a nivel de Presidencia del TSC para analizar específicamente las denuncias de hostigamiento sexual que se pudieran presentar fuera de plazos prescriptorios. Es decir, nuestro anterior precedente abarca de manera abierta a todos los sectores, pero hay un problema en el sector educación que trata sobre los casos de alumnos que se animan a denunciar acosos o abusos sexuales cuando ya han salido del colegio o cuando alcanzan una madurez emocional. Cabe mencionar que difícilmente los alumnos a una corta edad o entrada la adolescencia, se sientan en la capacidad de denunciar este tipo de acontecimientos. De hecho, hay toda una campaña en el Ministerio de Educación

para promover este tipo de denuncias y procurar que los alumnos puedan hacerlo, pero por su corta edad o falta de madurez no se animan. Sin embargo, pasados los años, sí lo denuncian cuando ya toman conciencia de que hay un profesor que les hizo eso a ellos, y seguramente lo estará haciendo con la siguiente promoción y las que vienen.

Lamentablemente, si vamos al ámbito penal y denunciamos al agresor, hasta que no haya una sentencia penal, no se puede retirar a un profesor del centro de trabajo. Recordemos que uno de los factores para la terminación del contrato de trabajo es una sentencia penal consentida y ejecutoriada. El PAD es mucho más rápido. Por tanto, lo que nosotros estamos pensando para este tipo de situaciones es promover acciones desde Presidencia del TSC para sensibilizar a la población sobre esta problemática específica utilizando herramientas internacionales y controles de convencionalidad para resolver estas materias especialmente complejas.

Como ya he mencionado, nuestro precedente de prescripción habla sobre un tema general que se aplica a todos, pero tenemos que ser conscientes de que hay asuntos específicos, excepciones que tienen que tramitarse como tales. Esta situación de la prescripción nos está preocupando y seguramente vamos a resolver en los siguientes días y, claro, sin dejar de lado que la prescripción no es un mecanismo de protección de impunidad de los servidores públicos, sino que sirve para garantizar que los funcionarios competentes ejerzan el poder de sanción dentro de un plazo razonable.

Además de lo que nos ha mencionado, ¿han llevado a cabo alguna otra iniciativa que contribuya a contrarrestar las dificultades en la gestión de estos procesos tan sensibles?

Sí, te comento el caso de una niña que pierde la vida producto de un acoso o de hostigamiento —lo que está por dilucidarse—. El punto que está en discusión es quién tiene la legitimidad para denunciar estos hechos cuando la víctima es una menor de edad que ha fallecido. En este caso, lo presentaron los padres de la niña y se consideró procedente porque tenía todo el sentido, pero debemos ser muy cuidadosos porque no cualquiera puede reclamar ese tipo de casos, dado que se generaría un caos dentro de la administración por el tema de la legitimidad para presentar estos recursos. Es decir, tenemos que ser muy finos en la delimitación de este tipo de situaciones y para ello nos reunimos las dos salas que estamos en funcionamiento y así poder tomar una decisión conjunta.

Adicionalmente, en 2021, en colaboración con la Dirección Técnica y Normativa del Ministerio

de Educación y la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP de SERVIR, se diseñó un curso para este sector que incluye los temas relacionados con las reglas de prescripción en el procedimiento administrativo disciplinario, las faltas disciplinarias, la valoración de la prueba, las sanciones impuestas y las situaciones que pueden vulnerar el derecho de defensa del docente investigado. El objetivo de este curso fue evitar errores que puedan resultar en nulidades. El personal del TSC participó en la primera etapa de diseño del curso y en su dictado en 2022. Este curso cumple con todas las exigencias académicas de la Escuela Nacional de Administración Pública y está disponible para el Minedu, de modo que se puede continuar con la difusión y capacitación de los secretarios técnicos de su sector.

Por otro lado, debo mencionar también que tenemos un inconveniente al resolver este tipo de materias, un inconveniente generalizado y que no solo se aplica al servicio civil: se trata de la prueba. El tema probatorio en casos de hostigamiento sexual es complejo porque, por lo general, la persona que está en la posición de



poder saber que está haciendo mal y sabe que no debe dejar rastro. Entonces trata en la medida de lo posible de borrar cualquier huella incriminatoria y cuando llega el procedimiento a nosotros, esos elementos probatorios pueden haber desaparecido o con el tiempo haber sido destruidos. Por tanto, es toda una elucubración la que tenemos que hacer, utilizando el indicio como base probatoria. Mucha gente no toma en cuenta que el indicio posee, en buena cuenta, mayor fuerza probatoria que un medio probatorio en sí, porque el medio probatorio es la constatación de un hecho por medio de una herramienta procesal. Pero el indicio es una pista, es una inferencia, es decir, después de analizar todos los medios probatorios saco una conclusión, porque cada hecho aislado puede determinar que no hay un acoso, pero si unimos todos los elementos probatorios, se puede llegar a tener indicios claros sobre la comisión de determinados actos. Este indicio no es una prueba de segunda categoría, al contrario, es tal vez el elemento probatorio de mayor relevancia. Por ejemplo, en derecho penal, el indicio posee mayor convicción en un magistrado que cualquier medio de prueba ordinario. Entonces estos pocos medios probatorios que existen pueden ser usados en su contexto y efectivamente hay situaciones que no debieran presentarse dentro de una

relación profesor/alumno, como por ejemplo que el profesor envíe mensajes por chat directamente a su alumno a medianoche o citar a los alumnos a horas inadecuadas al centro educativo o a otros lugares. Un profesor no tiene por qué hacer eso. Independientemente de todo ello, sí creo que nuestra labor como miembros del TSC es analizar estos indicios debidamente y con todas las garantías del caso, resolver no solo en base a medios probatorios sino también a indicios.

¿Y qué ocurre con los casos que provienen de zonas alejadas, donde tienen más dificultades para contar con pruebas?

La problemática es tan fuerte que hay que analizarla caso por caso. No hay una única forma de resolver, pero te puedo comentar un caso con características similares. Recuerdo que ocurrió en una zona altoandina con dificultades de comunicación y acceso. Según declaraciones de la víctima, los familiares y el propio profesor, este último pasaba por casa de la menor para llevarla al centro educativo y darle clases de nivelación fuera del horario escolar. Uno se pregunta: ¿qué hace un profesor llevando a una alumna al centro educativo en un horario donde no hay nadie en dicho local? Y, por otro lado, vemos que los padres de la menor no tenían cómo desconfiar del profesor, pues en su comunidad esta profesión es una de las más valoradas y distinguidas. Inclusive para los padres puede ser motivo de orgullo que el profesor se preocupe de esa manera por sus alumnos. Lamentablemente estos malos profesores exceden esa confianza. Por supuesto me refiero a casos específicos; no es mi intención generalizar, sino, más bien, contar un caso que ocurrió en la realidad. Esta situación sumada a los testimonios de las víctimas en la cámara Gesell, por ejemplo, nos dan indicios que puedan llevarnos a resolver casos con la mayor certeza posible.

¿Hay otros actores que participen con ustedes en el proceso?

Como tribunal, nuestra única función es resolver lo que nos llega al despacho, no podemos ir más allá de un petitorio específico de una apelación. Tenemos varias limitantes, el *reformatio in peius*, es decir, si una persona viene con 30 días de suspensión, pero ha cometido una irregularidad que merece la destitución no podemos hacerlo porque tenemos esta regla de no poder reformar hacia lo peor (en perjuicio de esa persona); a lo mucho podemos darle la misma sanción que viene de primera instancia. Dentro de estas limitaciones, cuando llegan resoluciones de esta naturaleza, lo único que podemos hacer es tomar una herramienta procesal que es la nulidad y devolver el expediente a la entidad que ha hecho la investigación para pedirle que investigue más, que recabe más pruebas, darle a entender que el problema es mucho más complejo de lo que han analizado hasta ese momento.

Cuando ocurren estas situaciones corremos el riesgo de entrar en prescripciones, porque el plazo sigue corriendo. Lo cierto es que tratamos de no sacar nulidades, pero cuando lo hacemos es para que se investigue mejor y resolver bajo los cánones establecidos en ley. También es cierto que muchas veces hemos pedido información adicional a las entidades y no nos contestan. De alguna forma siempre estamos procurando que nos envíen la mayor información posible.

El TSC está próximo a publicar una selección de artículos de los vocales. ¿Cuáles son las expectativas con esta publicación y qué otras iniciativas similares proyectan a futuro?

Es muy grato responder esta pregunta, porque en mi condición de profesor universitario el tema de investigación es absolutamente esencial. Considero que iniciativas como esta tienen que continuar en el tiempo. Los vocales tienen mucho que decir por su experiencia en la resolución de controversias, que son abundantes, y tienen gran repercusión en la investigación y la doctrina. ‘Vocal’ viene de ‘voz’ o ‘boca de la ley’, así que siempre es bueno saber cómo piensan los magistrados.

En esa línea, el TSC tiene previsto publicar una compilación de artículos escritos por sus vocales y exvocales, que abordan distintos precedentes administrativos emitidos desde 2010. Esta publicación estará en formato digital y busca ofrecer respuestas a las interrogantes que puedan tener los ciudadanos y mejorar la predictibilidad en la administración pública al resolver las causas sometidas a su consideración. Esperamos que esta publicación proporcione herramientas útiles a los administrados y que además sea replicada.

En efecto, vemos que tiene información abundante y es importante compartirla.

Así es, en lo personal, he solicitado a la Secretaría Técnica la elaboración de una estadística sobre las nulidades que emitimos para que a partir de esa información podamos identificar qué entidades requieren mayor atención y capacitación para mejorar los procesos.

Por último, ¿qué le motiva a trabajar para el sector público y cuáles son las oportunidades que ha visto de acuerdo a su experiencia para mejorar el servicio civil desde el TSC?

El personal del Estado que no tenga vocación de servicio o que dentro de sus objetivos no esté el brindar un servicio eficiente a los ciudadanos no va a tener mucho futuro dentro de la planilla del Estado. Así, por ejemplo, como los pescadores tienen que alejarse de sus casas para las faenas de pesca, o como los trabajadores mineros deben trasladarse a la zona de extracción durante algunos días, los servidores públicos deben tener esa vocación de servicio a los ciudadanos.



Las oportunidades dentro del servicio del Estado son muchas y muy frecuentes, y permítanme darles un consejo que he venido aplicando en mis más de 30 años de ejercicio profesional. Siempre le digo a mis alumnos y a las personas con las que trabajo que el mejor negocio que hice en mi vida fue conducirme siempre con honestidad y transparencia y así ha sido en todas mis actuaciones, desde que fui abogado de Essalud, juez titular en lo laboral, presidente de la Comisión Fonavi y hasta presidente del TSC. Siempre esos fueron mis compromisos con el país y conmigo mismo.

Finalmente, para que el servicio civil y el país se vean fortalecidos, los ciudadanos deben ver que los servidores que están a cargo del manejo del Estado son personas capacitadas y honestas. Somos más los miles de servidores civiles que todos los días vamos a trabajar con entusiasmo y vocación de servicio.