

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

A : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre las inasistencias injustificadas al centro de labores y otros

Referencia : Documento con registro N° 0003396-2021

I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia se realiza a SERVIR las siguientes consultas:

- a) ¿El hecho que no asista un día viernes y luego de lunes a miércoles de la siguiente semana, conlleva a establecer que hubieron 4 días de inasistencias consecutivas? ¿si la imputación se efectuara indicando que el servidor no asistió desde el viernes X hasta el miércoles Y, conllevaría a asumir que en la imputación se le estaría adicionando los días sábados y domingos? ¿y qué pasaría si el día miércoles Y (supuesto 4to día de inasistencia) hubiese sido declarado no laborable por el Estado, pero el servidor registró su ingreso ese día y no su salida?
- b) ¿De dónde se desprende que el informe técnico del órgano instructor deba denominarse "informe final de órgano instructor"?
- c) ¿El plazo prescriptorio establecido en el artículo 94 de la LSC se encuentra suspendido entre el 1 al 14 de febrero de 2021, mientras duren las medidas dispuestas por el Gobierno central dispuestas en el Decreto Supremo N° 008-2021-PCM? ¿de extenderse la cuarentena con otras disposiciones futuras modificando los plazos indicados en el D.S. N° 008-2021-PCM, persistiendo el Estado de Emergencia Nacional, también deberá entenderse que se suspenderán los plazos prescriptorios establecidos en la LSC para los procedimientos administrativos disciplinarios?
- d) ¿Cuál es la disposición que establece el derecho del procesado de presentar alegatos escritos al órgano sancionador, luego de notificado con el informe instructor? De existir la obligación del órgano sancionador en esperar los alegatos escritos del procesado, luego de notificado con el informe del órgano instructor, ¿cuál es el plazo que debe esperar el órgano sancionador antes de emitir su decisión final? Considerando que este tiene el plazo máximo de 10 días, contados a partir de la recepción del informe emitido por el órgano instructor, para emitir su decisión final.

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- e) Si el órgano sancionador, una vez recibido el informe del órgano instructor, decida que absolverá al servidor procesado del cargo imputado y archivará el expediente, sea en conformidad con la recomendación dada por el órgano instructor, sea con opinión contraria a la recomendación del órgano instructor, ¿se debe obligatoriamente poner en conocimiento al procesado dicho informe y esperar el plazo legal para ver si desea hacer uso de la palabra el procesado? ¿qué sucedería si el órgano sancionador notifica la resolución de no ha lugar y archivo del PAD al procesado, junto con el informe instructor (sea cual fuere la recomendación que tuvo dicho órgano), sin darle oportunidad de que solicite el uso de la palabra para el informe oral, en el entendido que el órgano sancionador considere innecesario dar el derecho al uso de la palabra al procesado en un caso en el cual ya tomó la decisión de absolverlo?

II. Análisis:

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre las inasistencias injustificadas al centro de labores

- 2.4 De conformidad con el literal j) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), constituye una falta pasible de suspensión o destitución: *“Las ausencias injustificadas por más de tres (3) días consecutivos o por más de cinco (5) días no consecutivos en un período de treinta (30) días calendario, o más de quince (15) días no consecutivos en un período de ciento ochenta días (180) calendario.”*
- 2.5 Sobre el particular, es menester precisar que la “ausencia injustificada” a que se refiere la norma antes mencionada consiste en la inasistencia física del servidor o funcionario al centro de labores durante todo el día de trabajo sin que hubiera comunicado a la entidad la existencia de razones que justificaran dicha inasistencia.
- 2.6 Asimismo, para la configuración de la falta, la propia norma exige una cantidad mínima de ausencias injustificadas, siendo estas de tres (3) días consecutivos o por más de cinco (5) días

no consecutivos en un período de treinta (30) días calendarios, o de más de quince (15) días en un período de ochenta días. Por tanto, si la cantidad de ausencias no alcanzara a la cantidad o periodicidad antes mencionadas la falta no se configuraría, por lo que no podría iniciarse procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD).

- 2.7 Ahora bien, dicha falta encuentra su razón en sancionar la interrupción del servicio que la entidad brinda ante las reiteradas inasistencias injustificadas de un servidor o desvincular al trabajador que ha dejado de asistir sin previo aviso (abandono de puesto).
- 2.8 Es por ello que, para efectos de la configuración de la falta prevista en el inciso j) del artículo 85 de la LSC, el cómputo de los días de inasistencia únicamente procede respecto de aquellos en los que el presunto infractor se encontraba obligado a asistir de acuerdo al horario y jornada de trabajo establecidos por la entidad.
- 2.9 Por lo tanto, no resulta factible incluir dentro de las inasistencias injustificadas los días de descanso semanal obligatorio, feriados y días no laborables decretados por el gobierno; salvo que previamente la entidad haya dispuesto la necesidad de prestar servicios en dichas fechas.

Sobre el Informe del Órgano Instructor

- 2.10 Debemos recordar que las disposiciones sobre régimen disciplinario de la LSC, así como las de su Reglamento General (en adelante el Reglamento General), aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (previsto en el Libro I, Título VI) se encuentran vigentes desde el 14 de setiembre de 2014¹, lo cual es de aplicación común a todos los regímenes laborales por entidades (D.L. 276, D.L. 728 y CAS), de acuerdo al literal c) de la Segunda Disposición Complementaria Final del citado Reglamento.
- 2.11 Ahora, debemos precisar que el procedimiento administrativo disciplinario (en adelante PAD) se instaura con la notificación del acto de inicio al servidor y cuenta con dos fases: fase instructiva y fase sancionadora. La fase instructiva 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. El informe se sustenta en el análisis e indagaciones realizadas por el Órgano Instructor de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del literal a) del artículo 106 del Reglamento General. Por su parte, la fase sancionadora está a cargo del órgano sancionador y comprende desde la recepción del informe del órgano instructor hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de sanción o el archivo del procedimiento².
- 2.12 En relación al contenido del informe del órgano instructor, el artículo 114 del Reglamento General señala que este debe contener lo siguiente: (i) los antecedentes del procedimiento; (ii) la identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente

¹ UNDÉCIMA.- Del régimen disciplinario

El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente el procedimiento.

Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 se rigen por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa.

² De acuerdo con el artículo 106 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

vulnerada; (iii) los hechos que determinarían la comisión de la falta; (iv) su pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del servidor civil; (v) la recomendación de la sanción aplicable, de ser el caso; y, (vi) proyecto de resolución debidamente motivado.

- 2.13 Al respecto, es preciso señalar que de acuerdo con el Anexo E de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR/PE, el informe emitido por el órgano instructor se denomina "Informe del Órgano Instructor", cuyo contenido es concordante con la estructura establecida en el Reglamento General.
- 2.14 En ese marco, el análisis y recomendación del órgano instructor, en calidad de autoridad del PAD, debe respetar la estructura y contenido establecido en el artículo 114 del Reglamento General y Anexo E de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

Sobre los plazos de los procedimientos administrativos disciplinarios en el marco del Estado de Emergencia Nacional regulado por el Decreto Supremo N° 008-2021-PCM

- 2.15 Sobre el particular, SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión a través del [Informe Técnico N° 000279-2021-SERVIR-GPGSC](#), el cual recomendamos revisar para mayor detalle, en el que se concluyó lo siguiente:

- "3.1 El Decreto Supremo N° 008-2021-PCM ha prorrogado el estado de emergencia nacional decretado por el Decreto Supremo N° 184-2020-PCM (prorrogado previamente por el Decreto Supremo N° 201-2020-PCM) en todo el territorio nacional estableciendo además la inmovilización social obligatoria en todas las regiones, no obstante la hora de inicio de dicha medida depende del nivel de alerta en que se encuentre la región.*
- 3.2 El Decreto Supremo N° 008-2021-PCM no contiene ninguna disposición expresa sobre el tratamiento de los plazos de los procedimientos administrativos en el sector público.*
- 3.3 A través del Anexo del Decreto Supremo N° 011-2021-PCM, publicado el 30 de enero de 2021 en el diario oficial El Peruano, se precisó la lista de actividades permitidas en los departamentos con el nivel de alerta extremo, entre ellas, las "actividades jurídicas", "actividades de mensajería", "servicios notariales", entre otros; por lo tanto, se puede apreciar que si bien se ha dispuesto la inmovilización social obligatoria, lo cierto es que sí se ha permitido la realización de una serie actividades con las que resulta posible el impulso y realización de los actos del PAD.*
- 3.4 En irrestricta aplicación del principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se concluye que, en tanto no existiera disposición normativa expresa que la establezca la suspensión de los plazos correspondientes a los procedimientos administrativos en el sector público, todos los plazos inherentes a los PAD continuarán con su cómputo regular.*

3.5 *El análisis sobre la suspensión de plazos de prescripción contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2020-SERVIR/TSC emitida por el TSC se limita únicamente a la declaratoria de estado de emergencia e inmovilización social obligatoria dispuesta por el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus prórrogas, por lo que dicho precedente no resultaría aplicable a la declaratoria de estado de emergencia e inmovilización obligatoria efectuada por el Decreto Supremo N° 184-2020-PCM y sus prórrogas."*

3.6 *Tanto las secretarías técnicas del PAD, como las autoridades del PAD deberán tomar las medidas necesarias a efectos de prevenir la prescripción de los plazos tanto para el inicio del PAD como para su trámite, así como tomar las medidas pertinentes para garantizar el adecuado ejercicio del derecho de defensa de los servidores."*

2.16 Cabe agregar que posteriormente al Decreto Supremo N° 008-2021-PCM no se ha emitido disposición normativa que establezca la suspensión de los plazos correspondientes a los procedimientos administrativos en el sector público, por lo que todos los plazos inherentes a los PAD continúan con su cómputo regular.

Sobre la presunta vulneración al derecho de defensa cuando no se realiza informe oral en el procedimiento administrativo disciplinario

2.17 Al respecto, nos remitimos a lo señalado en el [Informe Técnico N° 111-2017-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

“3.1 *Una vez que el órgano instructor haya presentado su informe al órgano sancionador, este último deberá comunicar el informe al servidor a efectos que pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, ya sea personalmente o a través de su abogado. Ello implica que al notificar al servidor con el informe del órgano instructor, la entidad pone en su conocimiento que tiene la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de manera oral, de manera que se indica con el documento notificado los plazos y el lugar donde deberá presentar su solicitud.*

3.2 *De acuerdo al principio del debido procedimiento recogido en la Ley N° 27444, la solicitud de uso de la palabra (denominado informe oral en el PAD), cuando corresponda, es parte del ejercicio del derecho de defensa. Sin embargo, 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”.*

2.18 Asimismo, es importante resaltar que el deber del órgano sancionador de comunicar al servidor civil el informe del órgano instructor, a efectos de que el servidor civil pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, se encuentra expresamente establecido en el artículo 112 del Reglamento General de la LSC. Siendo ello así, y en virtud del principio de

legalidad, las autoridades del proceso administrativo disciplinario de primera instancia deben tener en cuenta que se encuentran obligadas a cumplir con las disposiciones establecidas sobre el régimen disciplinario en la LSC y su Reglamento General, así como la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, en el marco del ejercicio de sus funciones.

Sobre el plazo del órgano sancionador para emitir pronunciamiento

- 2.19 Al respecto, es preciso remitirnos al [Informe Técnico N° 1330-2018-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó -entre otros- lo siguiente:

"(...)

3.4 *Los plazos en la tramitación del PAD del régimen disciplinario de la LSC, se encuentran regulados en la LSC, su reglamento y la Directiva (...).*

3.5 *Con excepción de los plazos de prescripción (que originan la extinción de la competencia para iniciar o continuar, respectivamente, el PAD), en el caso de los plazos aplicables a las autoridades del PAD (...), estos constituyen plazos ordenadores cuya finalidad es salvaguardar el respeto al principio de celeridad³ en la tramitación del PAD a efectos de evitar incurrir en la prescripción del procedimiento, por lo que su incumplimiento no puede interpretarse como un vicio que acarree la nulidad del PAD.*

Sin embargo, ello no debe interpretarse como la posibilidad de desconocer abiertamente el cumplimiento de dichos plazos, puesto que las autoridades del PAD se encuentran obligadas tramitar los procedimientos en virtud a dichos plazos, salvo razones debidamente justificadas, ello máxime cuando de incurrirse en la prescripción del PAD ello acarrearía la necesidad de dilucidar la existencia de responsabilidad, para efectos de lo cual se evaluará justamente el cumplimiento de los plazos establecidos.

3.6 *En el caso de los plazos aplicables a las actuaciones del servidor y/o funcionario investigado; salvo el caso del plazo para la presentación para la interposición de los recursos administrativos -el cual es perentorio⁴-, si bien dichos plazos resultan obligatorios para el investigado, su transcurso no implicaría que la autoridad del PAD se encuentre impedida de tramitar las solicitudes del investigado, sin embargo su tramitación dependerá de que la etapa correspondiente del PAD lo permitiese y que la autoridad del PAD la considerara necesaria para la emisión de su pronunciamiento.*

Así, por ejemplo, no existiría impedimento para que la autoridad del PAD pudiera recibir los descargos del servidor investigado cuya presentación se produjo fuera del plazo, máxime si se tiene en cuenta el Principio de Verdad Material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG. De la misma manera, el órgano sancionador no se encontraría impedido de tramitar la solicitud de informe oral presentada luego del plazo establecido, siempre que lo considerara necesario y no hubiera emitido su pronunciamiento."

³ Principio reconocido en el numeral 1.9 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 2.20 De acuerdo con lo señalado, el plazo para la emisión del pronunciamiento del órgano sancionador de diez (10) días hábiles, prorrogable hasta por diez (10) días hábiles adicionales (en casos debidamente sustentados)⁴ constituye un plazo ordenador para asegurar la celeridad en el trámite del procedimiento administrativo disciplinario; no obstante, su incumplimiento no constituye un vicio que acarree la nulidad del PAD. Sin perjuicio de ello, la naturaleza ordenadora de dicho plazo no habilita al órgano sancionador a desconocer dicho plazo sin motivos justificados, pues ante una eventual prescripción del PAD el análisis para la determinación de responsabilidad disciplinaria se realizaría justamente a partir del cumplimiento de los plazos de tramitación por parte de las autoridades del PAD.

III. Conclusiones

- 3.1 Para efectos de la configuración de la falta prevista en el inciso j) del artículo 85 de la Ley N° 30057, el cómputo de los días de inasistencia únicamente procede respecto de aquellos en los que el presunto infractor se encontraba obligado a asistir de acuerdo al horario y jornada de trabajo establecidos por la entidad. Asimismo, no resulta factible incluir dentro de las inasistencias injustificadas los días de descanso semanal obligatorio, feriados y días no laborables decretados por el gobierno; salvo que previamente la entidad haya dispuesto la necesidad de prestar servicios en dichas fechas.
- 3.2 De acuerdo con el Anexo E de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", el informe emitido por el órgano instructor se denomina "Informe del Órgano Instructor", cuyo contenido es concordante con la estructura establecida en el Reglamento General de la LSC.
- 3.3 El análisis y recomendación del órgano instructor, en calidad de autoridad del PAD, debe respetar la estructura y contenido establecido en el artículo 114 del Reglamento General y Anexo E de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.
- 3.4 SERVIR ha tenido oportunidad de emitir opinión sobre los plazos de los procedimientos administrativos disciplinarios en el marco del Estado de Emergencia Nacional regulado por el Decreto Supremo N° 008-2021-PCM, por lo que nos remitimos al [Informe Técnico N° 000279-2021-SERVIR-GPGSC](#), el cual ratificamos en todos sus extremos. Cabe agregar que, posteriormente al Decreto Supremo N° 008-2021-PCM no se ha emitido disposición normativa que establezca la suspensión de los plazos correspondientes a los procedimientos administrativos en el sector público, por lo que todos los plazos inherentes a los PAD continúan con su cómputo regular.
- 3.5 Asimismo, SERVIR ha tenido la oportunidad de emitir opinión sobre la presunta vulneración al derecho de defensa cuando no se realiza informe oral en el procedimiento administrativo disciplinario, en el [Informe Técnico N° 111-2017-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos en todos sus extremos. Además, es importante señalar que, en virtud del principio de legalidad, las autoridades del proceso administrativo disciplinario de primera instancia deben

⁴ Previsto en el segundo párrafo del literal b) artículo 106º del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

tener en cuenta que se encuentran obligadas a cumplir con las disposiciones establecidas sobre el régimen disciplinario en la LSC y su Reglamento General, así como la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, en el marco del ejercicio de sus funciones.

- 3.6 El plazo para la emisión del pronunciamiento del órgano sancionador constituye un plazo ordenador para asegurar la celeridad en el trámite del procedimiento administrativo disciplinario; no obstante, su incumplimiento no constituye un vicio que acarree la nulidad del PAD. Sin perjuicio de ello, la naturaleza ordenadora de dicho plazo no habilita al órgano sancionador a desconocer dicho plazo sin motivos justificados, pues ante una eventual prescripción del PAD el análisis para la determinación de responsabilidad disciplinaria se realizaría justamente a partir del cumplimiento de los plazos de tramitación por parte de las autoridades del PAD.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS

Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/kah

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021