



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 de la Universalización de la Salud"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Sobre los procedimientos administrativos de evaluación previa en el marco del T.U.O. de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y los procedimientos administrativos disciplinarios
b) Sobre la comunicación del estado de las denuncias al denunciante por parte de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios
c) Sobre la observancia de los plazos para el ejercicio de las funciones de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios

Referencia : Carta N° 01-2020-KMSC

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se consulta a SERVIR lo siguiente:

- ¿El procedimiento administrativo disciplinario puede ser considerado como un procedimiento de evaluación previa, bajo los alcances del T.U.O. de la Ley N° 27444?
- ¿La Secretaría Técnica debe concluir con la investigación y precalificación de la denuncia en el plazo de treinta (30) días hábiles, bajo apercibimiento de incurrir en las responsabilidades establecidas en el TUO de la Ley N° 27444?
- Habiendo transcurrido el plazo de los treinta (30) días hábiles establecidos para remitir la comunicación al denunciante ¿La Secretaría Técnica debe comunicar al denunciante la emisión del informe de precalificación que recomienda el inicio del PAD o que dispone el archivo?
- Considerando que el denunciante no es parte en el procedimiento administrativo disciplinario ¿La Secretaría Técnica o las autoridades del PAD, se encuentran obligadas a brindar información en cualquier etapa del procedimiento que se hubiera iniciado como consecuencia de la denuncia presentada? ¿Puede el denunciante solicitar se le brinde dicha información?

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 los procedimientos administrativos de evaluación previa en el marco del T.U.O. de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y los procedimientos administrativos disciplinarios

- 2.4 Al respecto, en primer lugar, es de señalar que el artículo 32° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), ha establecido que *“Todos los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican conforme a las disposiciones del presente capítulo, en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo [...]”*.
- 2.5 Asimismo, debe indicarse que de acuerdo con Morón Urbina¹, *“[...] los procedimientos de evaluación previa son los verdaderos procedimientos administrativos caracterizados por necesitar para alcanzar la decisión, de un inicio formal, de una instrucción, la substanciación, actuación de prueba y, finalmente, el pronunciamiento de la autoridad que no debe exceder del plazo de 30 días de iniciado el expediente. Es propio de estos tipos de procedimiento que la petición materia de solicitud queda en expectativa hasta en tanto la autoridad no resuelve el tema, constituyéndose por esta característica, en un mecanismo de control previo de las actividades sociales y económicas de los integrantes de la colectividad, por lo que están sujetos a la aplicación de los silencios administrativos. [...]”*.
- 2.6 En ese sentido, de acuerdo con lo señalado, se puede advertir que los procedimientos de evaluación previa requieren de una etapa de instrucción, substanciación actuación probatoria y pronunciamiento por parte de la autoridad competente; los cuales se encuentran sujetos a la aplicación de un plazo máximo² en su trámite y a la aplicación de silencios administrativos.

¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Tomo I, Décimo segunda edición, Octubre 2017, pp. 329.

² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 39.- Plazo máximo del procedimiento administrativo de evaluación previa

El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, no puede exceder de treinta (30) días hábiles, salvo que por ley o decreto legislativo se establezcan procedimientos cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.



- 2.7 Por su parte, debe indicarse que los procedimientos administrativos sancionadores (como, por ejemplo, los procedimientos administrativos disciplinarios), constituyen procedimientos de carácter especial, con sus propias particularidades, distinto a un procedimiento administrativo general. En efecto, Morón Urbina³ ha señalado, sobre los procedimientos especiales sancionadores, que: “[...] *estos procedimientos quedan sujetos al siguiente, esquema de normas: en primer término, las normas especiales que para cada entidad se hayan dictado (por ejemplo, las normas con carácter legal de la potestad sancionadora de un organismo regulador), luego, las normas especiales de este Título XV [en referencia al TUO de la LPAG] que contienen la unificación de todo procedimiento sancionador del Estado, y, finalmente, el régimen ordinario de todo procedimiento administrativo que la misma LPAG contiene [...]*”.
- 2.8 Ahora bien, resulta importante señalar que el procedimiento administrativo disciplinario es el conjunto de etapas y actuaciones establecidas por la Administración Pública para ejercer su facultad sancionadora disciplinaria por la ocurrencia de las faltas disciplinarias que pudiesen haber cometido los servidores civiles y —en caso de quedar acreditada su existencia— proceder con la aplicación de sanción correspondiente. Ello, conforme a los principios del debido proceso señalados en la Constitución Política del Perú, los principios del procedimiento administrativo sancionador establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y aquellos indicados en las normas especiales⁴.
- 2.9 Siendo así, a partir de lo señalado, si bien se puede advertir una cierta semejanza entre un procedimiento administrativo de evaluación previa (en adelante, PEP) y un procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) en cuanto a las fases que contempla (fase de instrucción y fase de pronunciamiento final⁵) y a la actividad probatoria, también se puede advertir la existencia de una distinción entre el PEP y el PAD en cuanto a la naturaleza jurídica de cada uno, toda vez que este último como procedimiento de carácter especial no regula la aplicación de un plazo máximo de treinta (30) días en su trámite, ni se encuentra sujeto a la aplicación de silencios administrativos, pues ostenta una facultad fiscalizadora y sancionadora en su naturaleza especial.
- 2.10 En efecto, lo señalado anteriormente encuentra sustento en el pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional en su sentencia contenida en el Expediente N° 2753-2004-AC/TC (fundamento 3), en el cual estableció lo siguiente: “[...] *Respecto a la aplicación del silencio administrativo positivo, regulado en los artículos 33° y 188° de la Ley N.O 27444, debe precisarse que dicha figura solo es aplicable a aquellos procedimientos de evaluación previa,*

³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Tomo I, Décimo segunda edición, Octubre 2017, pp. 260 y 261.

⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: “*Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*”, Segunda Edición: Setiembre 2015, pp. 20.

⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción. [...]”.

entendiéndose por tales a aquellos que requieren de una instrucción, substanciación, probanza y pronunciamiento previos por parte de la Administración y que han sido reconocidos por las entidades administrativas en sus textos únicos de procedimientos administrativos (TUPAS), y, por tanto, no lo es a los procesos administrativos disciplinarios en los que la Administración ejerce una facultad de fiscalización y sancionadora”.

- 2.11 Por tanto, queda clara la distinción que existe entre un PEP y un PAD en atención a la naturaleza jurídica especial de este último, aspecto que deberá ser tomado en cuenta por las entidades públicas para la aplicación correcta de dichas figuras.

Sobre la comunicación del estado de las denuncias al denunciante por parte de la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios

- 2.12 Al respecto, en principio debe indicarse que las investigaciones efectuadas por la Secretaría Técnica se originan en virtud de una denuncia o reporte de la misma entidad, ello de conformidad con lo señalado en el primer párrafo del numeral 13.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057*” (en adelante la Directiva). En efecto, un PAD podría iniciarse de oficio o a pedido de parte (mediante una denuncia) conforme al numeral 93.1 del artículo 93° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC).
- 2.13 Sobre el particular, tratándose de denuncias, debe señalarse que conforme al artículo 101° del Reglamento General de la LSC, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento General), el denunciante es un tercero colaborador de la Administración Pública y no es parte del PAD.
- 2.14 Siendo así, debe señalarse que, de acuerdo con dicha disposición legal, las denuncias se formulan ante la Secretaría Técnica, debiendo exponer claramente los hechos denunciados y adjuntar las pruebas pertinentes, de ser el caso, tal como se señala en el formato que se adjunta como anexo A de la Directiva.
- 2.15 Por último, debe señalarse que conforme al artículo 101° del Reglamento General de la LSC, concordante con el numeral 11.4 de la Directiva, se reguló que la Secretaría Técnica tiene la obligación de tramitar la denuncia y brindar una respuesta al denunciante en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles a partir del día siguiente de su recepción.
- 2.16 Asimismo, de acuerdo con el numeral 11.4 de la referida Directiva, se puede colegir que el denunciante puede también solicitar - a pedido de parte - sobre el estado actual de la denuncia presentada, teniendo en consideración, según corresponda, lo establecido en las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S. N° 021-2019-JUS.
- 2.17 Finalmente, para efectos de la referida comunicación, el Secretario Técnico deberá tener en cuenta el formato que se adjunta como Anexo B2 “*Carta de Respuesta al Denunciante*” de la Directiva, mediante el cual se puede indicar que la denuncia tiene el siguiente estado: i) En investigación a cargo de la Secretaría Técnica, ii) En precalificación por el Secretario Técnico,



iii) En trámite por el Órgano Instructor, iv) Se inició procedimiento administrativo disciplinario, o v) Se dispuso su archivo.

Sobre la observancia de los plazos para el ejercicio de las funciones de la Secretaría Técnica de PAD

- 2.18 Al respecto, el numeral 8.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057” (en adelante la Directiva), establece que la Secretaría Técnica apoya el desarrollo del procedimiento disciplinario y tiene por funciones esenciales precalificar y documentar todas las etapas del PAD, asistiendo a las autoridades instructoras y sancionadoras del mismo.
- 2.19 En efecto, el numeral 8.2 de la Directiva regula las funciones del Secretario Técnico, siendo algunas de ellas las de “Efectuar la precalificación en función a los hechos expuestos en la denuncia y las investigaciones realizadas” y “Apoyar a las autoridades del PAD durante todo el procedimiento, documentar la actividad probatoria, elaborar el proyecto de resolución o acto expreso de inicio del PAD y, de ser el caso, proponer la medida cautelar que resulte aplicable, entre otros [...]”.
- 2.20 Finalmente, resulta oportuno señalar que, si bien en las normas del régimen disciplinario de la LSC no se ha regulado la existencia de algún plazo para la emisión del referido informe de precalificación, la Secretaría Técnica deberá ejercer sus funciones con celeridad, atendiendo a plazos razonables y, de igual modo, observando el plazo de prescripción para iniciar la acción disciplinaria establecido en el artículo 94° de la LSC⁶, concordante con el artículo 97° de su Reglamento General⁷.

III. Conclusiones

- 3.1 Los procedimientos de evaluación previa requieren de una etapa de instrucción, substanciación actuación probatoria y pronunciamiento por parte de la autoridad competente; los cuales se encuentran sujetos a la aplicación de un plazo máximo en su trámite y a la aplicación de silencios administrativos.
- 3.2 Se puede advertir la existencia de una distinción entre el procedimiento administrativo de evaluación previa y un procedimiento administrativo disciplinario en cuanto a la naturaleza jurídica de cada uno, toda vez que este último como procedimiento de carácter especial no

⁶ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

“Artículo 94. Prescripción

La competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad, o de la que haga sus veces. [...]”

⁷ Reglamento General de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

“Artículo 97.- Prescripción

97.1. La facultad para determinar la existencia de faltas disciplinarias e iniciar el procedimiento disciplinario prescribe conforme a lo previsto en el artículo 94 de la Ley, a los tres (3) años calendario de cometida la falta, salvo que, durante ese período, la oficina de recursos humanos de la entidad, o la que haga sus veces, hubiera tomado conocimiento de la misma. En este último supuesto, la prescripción operará un (01) año calendario después de esa toma de conocimiento por parte de dicha oficina, siempre que no hubiere transcurrido el plazo anterior.
[...]”. (Subrayado agregado)



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 de la Universalización de la Salud"

regula la aplicación de un plazo máximo de treinta (30) días en su trámite, ni se encuentra sujeto a la aplicación de silencios administrativos, pues ostenta una facultad fiscalizadora y sancionadora en su naturaleza especial.

- 3.3 En el marco del régimen disciplinario de la LSC, el denunciante es un tercero colaborador de la Administración Pública y no es parte del PAD. Las denuncias se formulan ante la Secretaría Técnica, debiendo exponer claramente los hechos denunciados y adjuntar las pruebas pertinentes, de ser el caso, tal como se señala en el formato que se adjunta como anexo A de la Directiva.
- 3.4 La Secretaría Técnica tiene la obligación de tramitar la denuncia y brindar una respuesta al denunciante en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles a partir del día siguiente de su recepción. Asimismo, el denunciante puede también solicitar a pedido de parte sobre el estado actual de la denuncia presentada, teniendo en consideración, según corresponda, lo establecido en las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por D.S. N° 021-2019-JUS.
- 3.5 Para efectos de la comunicación al denunciante, el Secretario Técnico deberá tener en cuenta el formato que se adjunta como Anexo B2 "Carta de Respuesta al Denunciante" de la Directiva, mediante el cual se puede indicar que la denuncia tiene el siguiente estado: i) En investigación a cargo de la Secretaría Técnica, ii) En precalificación por el Secretario Técnico, iii) En trámite por el Órgano Instructor, iv) Se inició procedimiento administrativo disciplinario, o v) Se dispuso su archivo.
- 3.6 La Secretaría Técnica deberá ejercer sus funciones con celeridad, atendiendo a plazos razonables y, de igual modo, observando el plazo de prescripción para iniciar la acción disciplinaria establecido en el artículo 94° de la LSC, concordante con el artículo 97° de su reglamento.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/mma

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: QSKDMOP