



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME TÉCNICO N° 1037 -2018-SERVIR/GPGSC

De : **CYNTHIA SÚ LAY**
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Entidades Tipo B en los gobiernos regionales
b) Alcances del poder disciplinario
c) Autoridades del procedimiento administrativo disciplinario y secretaría técnica
d) Fases del procedimiento administrativo disciplinario

Referencia : Documento con Registro N° 17927-2018

Fecha : Lima, **05 JUL. 2018**

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia nos formulan las siguientes consultas:

- a) Si la secretaría técnica está en unidad ejecutora, ¿quién hace de órgano instructor en un hospital?
- b) ¿A qué llamamos jefatura inmediata?
- c) Antes de iniciar la fase instructiva, ¿es requisito la emisión de la resolución para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario o es que este documento se entrega ya en la fase sancionadora?
- d) El informe final de la fase instructiva, ¿es válido para fines sancionadores o se debe reorientar aún? ¿La secretaría técnica tiene injerencia en decisiones del órgano instructor?

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del Servicio Civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al Servicio Civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2 Siendo SERVIR un órgano 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 por cada Entidad.

En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el 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.

Entidades Tipo B en los gobiernos regionales

- 2.4 Los gobiernos regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo un pliego presupuestal para su administración económica y financiera¹.

¹ Artículo 2 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- 2.5 De ello se colige que los gobiernos regionales constituyen entidades Tipo A², teniendo la potestad para declarar – a través de sus titulares³ – a sus órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras⁴ como entidades Tipo B⁵.
- 2.6 Ahora bien, se considera como entidad Tipo B⁶ a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras de una entidad Tipo A que – conforme a su manual de operaciones o documento equivalente – cumplan los siguientes criterios⁷:
- a) Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.
 - b) Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.
 - c) Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como entidad Tipo B.

Alcances del poder disciplinario

- 2.7 De acuerdo al numeral 5.2 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), se entiende que aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras de una entidad Tipo A cuentan con poder disciplinario en los siguientes supuestos:
- a) Cuando una norma o instrumento de gestión⁸ les ha otorgado la facultad de sancionar, y son declaradas entidades Tipo B.
 - b) Cuando una norma o instrumento de gestión les ha otorgado la facultad de sancionar, y no son declaradas entidades Tipo B.
 - c) Cuando no se les ha otorgado la facultad de sancionar y son declaradas entidades Tipo B.
- 2.8 Entonces, incluso cuando un órgano desconcentrado, proyecto, programa o unidad ejecutora no haya sido declarada entidad Tipo B, podrá ejercer su poder disciplinario si una norma o instrumento de gestión le ha otorgado facultad para sancionar⁹.
- 2.9 Por tanto, de determinarse que un órgano desconcentrado, proyecto, programa o unidad ejecutora cuenta con poder disciplinario, le corresponderá investigar, procesar y sancionar las faltas disciplinarias que cometan sus servidores o directivos¹⁰.

² Para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRHR), se entiende como entidad pública Tipo A a aquella organización que cuente con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes de derecho público (primer párrafo del literal “a” del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM).

³ Para efectos del SAGRHR, el “titular de la entidad” es la máxima autoridad administrativa de la entidad; siendo que en el caso de los gobiernos regionales este es el Gerente General (literal “j” del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil).

⁴ Conforme a la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

⁵ La potestad de una entidad Tipo A para declarar a sus órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras como entidades Tipo B es facultativa y no obligatoria (numeral 3.2 del Informe Técnico N° 356-2016-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe).

⁶ Resaltamos que esta definición se aplica exclusivamente para el SAGRHR y no tiene implicancias para aspectos de estructura y organización del Estado ni para otros sistemas administrativos o funcionales.

⁷ Segundo párrafo del literal a) del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

⁸ De acuerdo al numeral 5.1 de la Directiva, para efectos de esta Directiva se entenderá como instrumentos de gestión al Reglamento de Organización y Funciones – ROF, el Manual Operativo, y aquellos en los que se definen las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras.

⁹ Sujetándose en dicho caso – al igual que la entidad Tipo A (a la cual se encuentra adscrita) – a las disposiciones sobre régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley del Servicio Civil, su Reglamento General y a la Directiva.

¹⁰ Excepto cuando el presunto infractor sea el titular responsable de la conducción del órgano desconcentrado, proyecto, programa o unidad ejecutora, en cuyo caso la potestad disciplinaria se encontrará a cargo de la entidad Tipo A (para mayor detalle, puede revisarse el Informe Técnico N° 2200-2016-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe, en específico los numerales del 2.10 al 2.13).





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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Autoridades del procedimiento administrativo disciplinario

- 2.10 De acuerdo al inciso 93.1 del artículo 93 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, la competencia para conducir el procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) y sancionar corresponde, en primera instancia, a:
- En el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
 - En el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.
 - En el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

Ello es concordante con los artículos 89 y 90 de la Ley del Servicio Civil, en los que se indican las autoridades competentes para las sanciones de amonestación, suspensión y destitución.

- 2.11 Como puede advertirse, la determinación de las autoridades competentes del PAD es de acuerdo a la posible sanción. En ese sentido, ante una posible sanción de amonestación escrita o de suspensión, el jefe inmediato asume el rol de órgano instructor; mientras que ante una posible sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es quien asume dicho rol.
- 2.12 Para efectos de lo anterior, por jefe inmediato debe entenderse al directivo¹¹ a cargo del órgano o unidad orgánica de la cual dependía el servidor al momento de la comisión de la presunta falta (jefatura inmediata)¹²; adoptándose como criterio – para esta identificación – la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad¹³.

De otro lado, por jefe de recursos humanos o el que haga sus veces debe entenderse al directivo a cargo de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, de acuerdo a los instrumentos de gestión de la entidad.

La secretaría técnica como apoyo de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario

- 2.13 El artículo 92 de la Ley del Servicio Civil establece lo siguiente:

“(…)

Las autoridades del procedimiento cuentan con el apoyo de un secretario técnico, que es de preferencia abogado y designado mediante resolución del titular de la entidad. El secretario técnico puede ser un servidor civil de la entidad que se desempeña como tal, en adición a sus funciones. El secretario técnico es el encargado de precalificar las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria, proponer la fundamentación y administrar los archivos emanados del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la entidad pública. No tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes.



¹¹ Conforme a la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, “directivo” es el que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano, programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno.

Asimismo, de acuerdo a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, “directivo” es el que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.

¹² Téngase en cuenta que en caso de desplazamiento temporal o definitivo del servidor a otra entidad, órgano o unidad orgánica, la investigación preliminar, el inicio y, en general, el PAD, se realiza en la entidad, órgano o unidad orgánica donde se cometió la falta, correspondiendo a la entidad, órgano o unidad orgánica de destino del servidor la ejecución de la sanción (numeral 5.4 de la Directiva).

¹³ Según numeral 9 de la Directiva.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

*La secretaría técnica depende de la oficina de recursos humanos de la entidad o la que haga sus veces.
(...)”.*

- 2.14 En ese sentido, cabe resaltar que la secretaría técnica está conformada por un secretario técnico¹⁴, quien es un apoyo de las autoridades del PAD. Es decir, el secretario técnico no constituye una autoridad del PAD, no teniendo potestad para iniciar el PAD ni para imponer sanción alguna¹⁵.
- 2.15 El secretario técnico es quien realiza la investigación preliminar y la precalificación¹⁶, emitiendo – como resultado de dicha labor – un informe de precalificación¹⁷, en el cual puede recomendar el inicio de PAD o disponer el archivo de la denuncia.
- 2.16 Solo en caso el informe de precalificación contenga recomendación de inicio de PAD, se identifica al órgano instructor¹⁸, a quien se remitirá el informe para que sea este – en tanto autoridad del PAD – quien decida si acoge o no¹⁹ la recomendación de inicio del PAD contenida en el informe de precalificación.
- En caso el órgano instructor acoja la recomendación, emitirá el acto de inicio del PAD y lo notificará al servidor involucrado, instaurando con ello el PAD.
- 2.17 Una vez iniciado el PAD, la labor del secretario técnico es sustancialmente de apoyo de las autoridades del PAD, durante todo el procedimiento²⁰. Atendiendo a ello, nos remitimos al Informe Técnico N° 1259-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se concluyó lo siguiente:

“3.1 En el marco del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, el secretario técnico puede, entre otras funciones, apoyar a las autoridades del PAD durante todo el procedimiento, ello debido a que no necesariamente dichas autoridades ostentan la profesión de abogado. Las referidas autoridades podrán validar o apartarse de la opinión del Secretario Técnico en los proyectos que este realice.

3.2 La responsabilidad de la emisión de los actos del PAD y, por ende, la suscripción de los mismos corresponde a las autoridades del PAD, es decir, al Órgano Instructor o Sancionador, según la etapa en la que se encuentre el procedimiento, ello en atención a que el Secretario Técnico no tiene capacidad de decisión y sus informes y recomendaciones no son vinculantes”.

Fases del procedimiento administrativo disciplinario

- 2.18 El 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; mientras que la fase sancionadora está a cargo del órgano sancionador y comprende desde la recepción



Solo se designa a un secretario técnico por entidad; no obstante, el secretario técnico puede contar – a su vez – con el apoyo de otros servidores para el cumplimiento de sus funciones (para mayor detalle, puede revisarse el Informe Técnico N° 1822-2016-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe), sin que ello implique que exista más de un secretario técnico por entidad, ni que estos servidores de apoyo sustituyan al secretario técnico en sus funciones esenciales.

¹⁴ Fundamento 33 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC (disponible en www.servir.gob.pe).

¹⁵ De acuerdo al numeral 8.2 de la Directiva, donde se enuncian las funciones del secretario técnico.

¹⁷ Salvo cuando haya declarado “no ha lugar a trámite” (inclusive sin haber culminado las investigaciones preliminares), lo que ocurre cuando la denuncia o reporte no ha sido debidamente sustentado con los medios documentales probatorios o indiciarios.

¹⁸ Siguiendo – para dichos efectos – las reglas del artículo 93 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

¹⁹ De acuerdo al último párrafo del numeral 13.1 de la Directiva, el órgano instructor puede apartarse de las conclusiones del informe del secretario técnico por considerarse no competente o por considerar que no existen razones para iniciar PAD; debiendo argumentar en ambos casos las razones de su decisión (mediante informe dirigido al secretario técnico, con el que se devuelve el expediente que le fuera remitido).

²⁰ En orden con las funciones enunciadas en el numeral 8.2 de la Directiva.



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 Diálogo y la Reconciliación Nacional”

del informe del órgano instructor hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de sanción o el archivo del procedimiento²¹.

- 2.19 Como puede advertirse, es con la notificación del acto de inicio²² que se instaura el PAD, comenzando con ello la fase instructiva. Por tanto, mientras no se notifique el acto de inicio, no se tiene por instaurado PAD alguno; y, siendo ello así, no se podría hacer mención a una fase instructiva o fase sancionadora.
- 2.20 Finalmente, respecto al informe del órgano instructor al órgano sancionador, debe tenerse en cuenta que este contiene solo una recomendación (de archivo o de sanción aplicable)²³; y, siendo ello así, no vincula al órgano sancionador, quien puede apartarse de las recomendaciones del órgano instructor, siempre y cuando motive adecuadamente las razones que lo sustentan²⁴.

III. Conclusiones

- 3.1 La determinación de las autoridades competentes del PAD (como el órgano instructor) es de acuerdo a la posible sanción, siguiendo – para dichos efectos – las reglas establecidas en el artículo 93 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, concordantes con los artículos 89 y 90 de la Ley del Servicio Civil.
- 3.2 Por jefe inmediato debe entenderse al directivo a cargo el órgano o unidad orgánica de la cual dependía el servidor al momento de la comisión de la presunta falta.
- 3.3 Con la notificación del acto de inicio se instaura el PAD, comenzando con ello la fase instructiva. Por tanto, mientras no se notifique el acto de inicio, no se tiene por instaurado PAD alguno; y, siendo ello así, no se podría hacer mención a una fase instructiva o fase sancionadora.
- 3.4 Una vez iniciado el PAD, la labor del secretario técnico es sustancialmente de apoyo de las autoridades del PAD, no teniendo capacidad de decisión.
- 3.5 El informe del órgano instructor al órgano sancionador contiene solo una recomendación (de archivo o de sanción aplicable); por lo que, no vincula al órgano sancionador, quien puede apartarse de dicha recomendación, siempre y cuando motive adecuadamente las razones que lo sustentan.

Atentamente,



CYNTHIA SULAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/lwag

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes Técnicos\2018

²¹ De acuerdo al artículo 106 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

²² Nótese que no se hace mención a “resolución de inicio” del PAD como se formula en la consulta; ello, dado que el acto de inicio del PAD no necesariamente tiene la formalidad de una resolución administrativa (como sí se requiere para el acto de sanción). En ese sentido, el acto de inicio del PAD puede ser cualquier comunicación (por ejemplo, un oficio o carta) siempre que cumpla con el contenido previsto en el artículo 107 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, así como con la estructura establecida en el Anexo D de la Directiva y con los requisitos de validez del acto administrativo señalados en el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (según se expuso en los numerales del 2.24 al 2.27 del Informe Técnico N° 249-2016-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe).

²³ Según el Anexo E de la Directiva, el informe del órgano instructor contiene recomendación de archivo o de sanción aplicable, de ser el caso.

²⁴ De acuerdo a lo establecido en el último párrafo del artículo 114 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

