



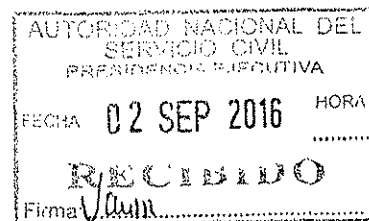
PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

INFORME TÉCNICO N° 1286 -2016-SERVIR/GPGSC



A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Apelación de los informes preliminares de la Comisión de Procedimiento Administrativo.

Referencia : Oficio N° 004-2014-OEFA/OAJ

Fecha : Lima, 15 de julio de 2016

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Jefe de la Oficina de la Oficina de Asesoría Jurídica del Organismo de evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA – consulta a SERVIR si los informes emitidos por las Comisiones de Procedimiento Administrativo, mediante los cuales se recomienda la instauración de procedimientos administrativos disciplinarios pueden ser objeto de algún recurso administrativo de la Ley N° 27444, o si pueden ser calificados como actos de administración interna.

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 SERVIR es 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 que adopte cada Entidad.
- 2.2 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.

En tal sentido, cabe concluir 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 el tema materia de consulta.



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Autoridad Nacional
del Servicio Civil****Reglamento
del Servicio Civil**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Consideraciones generales sobre la vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil

- 2.4 Al respecto, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, precisa en su undécima disposición complementaria transitoria que el Título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entrará en vigencia a los tres meses de su publicación. En consecuencia, las disposiciones sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, aplicables a los servidores públicos de los Decretos Legislativos Nos. 276, 728 y 1057¹, están vigentes desde el 14 de setiembre de 2014.
- 2.5 En ese escenario, se deben considerar los siguientes supuestos para la aplicación del marco normativo en los procedimientos disciplinarios en trámite o por iniciarse:
- a) Los procedimientos administrativos disciplinarios (en adelante PAD) instaurados antes del 14 de setiembre de 2014 (con resolución u otro acto de inicio expreso) se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes aplicables a los servidores civiles conforme a su régimen de vinculación, ya sea 276, 728 o CAS, al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación, que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al PAD.
 - b) Los PAD instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a la fecha en mención, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.
 - c) Los PAD instaurados desde el 14 de setiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General.

Sobre los actos administrativos de la Ley N° 27444

- 2.6 De acuerdo al Numeral 1.1. del Artículo 1º de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.



Como manifestación del poder público, los supuestos y consecuencias del acto administrativo responden a la regulación prevista en la ley para su emisión. En efecto, en la emisión de un acto administrativo rige el principio de legalidad, que establece que la autoridad administrativa debe actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas².

¹ El régimen disciplinario previsto en el marco normativo de la Ley del Servicio Civil, busca ordenar y reducir las diferentes reglas de juego de acuerdo al régimen de vinculación.

² Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

- 2.7 Asimismo, los actos administrativos poseen elementos que la configuran y definen su estructura, diferenciándose aquellos que resultan ser esenciales para su validez, de aquellos que no son esenciales para reputar el acto como válido, pero que sin embargo pueden estar presentes en su configuración.
- 2.8 En primer lugar tenemos *la declaración unilateral* de una entidad que ejerce la función administrativa, quien expresa su voluntad para afectar la situación jurídica de un administrado, dentro del marco de normas de derecho público. La unilateralidad de la declaración implica que la única voluntad relevante para la validez del acto administrativo es la de la autoridad administrativa. Si bien el administrativo puede incoar el procedimiento, la validez o no recae exclusivamente en la forma cómo la autoridad ha formado su voluntad. Cualquier error o vicio que afecte la voluntad del administrado no afectará, necesariamente, al acto administrado.
- 2.9 En segundo lugar tenemos, que los actos administrativos *producen efectos jurídicos externos*, quien según Morón Urbina "las declaraciones de voluntad de la Administración Pública están destinadas siempre a modificar la realidad jurídica preexistente; un acto administrativo siempre se ubicará dentro de la actividad externa de la Administración Pública, en la medida en que mediante las declaraciones catalogadas como acto administrativo, la Administración tiene el poder unilateral de crear, modificar, regular o extinguir relaciones jurídicas con carácter administrativo. Así se crean derechos específicos, se regulan relaciones jurídicas administrativas o se extinguen estas según la declaración específica de una determinada entidad³".
- 2.10 Ese efecto del acto administrativo hace necesaria la determinación normativa de los alcances, incidencias, y garantías y cargas que se adjudicarán a los administrados, quienes en última instancia siempre se verán afectados por esta actuación. Vale la pena señalar que, en virtud de este elemento se excluyen de la naturaleza del acto administrativo, aquellas actuaciones del procedimiento que producen efectos indirectos en el ámbito externo, tales como informes, dictámenes, entre otros actos de la Administración Pública.
- 2.11 En tercer lugar tenemos que los actos administrativos *se dan en una situación concreta*, elemento que se constituye como distinción entre el acto administrativo y el reglamento, pues mientras el segundo es abstracto, el primero despliega sus efectos sobre una situación determinada y concreta.

Lo importante es que el acto administrativo recaiga en la esfera jurídica de particulares individualizados o individualizables. A diferencia de ello, el reglamento no establece, por sí mismo, en qué personas tendrá efectos. Para ello, es necesario un proceso de individualización y verificación de los requisitos exigidos en la norma para determinar cuáles serán las personas afectadas por la norma. Una vez realizado lo anterior, si fuera



"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respecto a la Constitución, la Ley y al derecho dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas"

³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. El Nuevo Régimen de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444. En: Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003. p. 141



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

el caso, se emitirá un acto administrativo que será el que producirá efectos jurídicos sobre la situación jurídica de ciertos administrados.

- 2.12 En quinto lugar, tenemos que el acto administrativo deberá darse en el marco de normas de derecho público, elemento que está íntimamente relacionado con el concepto de función pública; desde esta perspectiva, siempre que una entidad ejerza su actuación con el propósito de regular u ordenar la actividad de los agentes privados (o de quienes actúen como tales) hacia la satisfacción del interés público, dicha actuación deberá enmarcarse dentro de las normas que regulan su actividad.
- 2.13 Por otro lado, el numeral 1.2 del artículo 1º de la Ley Nº 27444, expresa que no son actos administrativos:
- i. Los actos de administración interina de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan; y
 - ii. Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.
- 2.14 Así, los Actos de Administración Interna se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Son emitidos por el órgano competente, su objeto debe ser física y jurídicamente posible, y su motivación será facultativa cuando los superiores jerárquicos impartan las órdenes a sus subalternos en la forma legalmente prevista⁴. La posibilidad de prescindir de la motivación en este último caso estriba en que las órdenes que siguen la línea de mando se generan como resultado de las relaciones de jerarquía al interior de la entidad, razón por la cual no precisan de motivación.
- 2.15 Ahora bien, cabe mencionar que respecto al acto administrativo, al pronunciamiento del ejercicio de la función administrativa, la Ley Nº 27444, habilita a los administrados a interponer los recursos impugnativos que correspondan, que, según el artículo 207º son: i) el recurso de reconsideración; ii) el recurso de apelación; y iii) el recurso de revisión, donde el término para la interposición de estos recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
- 2.16 Sin embargo, según el artículo 206.2º de la citada Ley, sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a 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 recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.



⁴ Artículo 7º, inciso 7.1 de la Ley Nº 27444.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Sobre la Secretaría Técnica en el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil

- 2.17 En principio, debemos señalar que las disposiciones sobre régimen disciplinario de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), así como las de su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (previstos en el Libro I, Título VI) se encuentran vigentes desde el 14 de setiembre de 2014⁵, 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 Reglamento⁶.
- 2.18 El artículo 92° de la LSC establece que las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario cuentan con el apoyo de un secretario técnico, de preferencia un abogado, quien es designado mediante resolución de titular de la entidad y puede ser un servidor civil de la entidad que desempeñe ese cargo de manera específica o en adición a sus funciones⁷.
- 2.19 El secretario técnico no tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes, siendo el encargado de: i) precalificar las presuntas faltas; ii) documentar la actividad probatoria; iii) proponer la fundamentación; y, iv) administrar los archivos emanados del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la entidad pública.
- 2.20 Por su parte, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057", en su artículo 8.2 establece que la Secretaría Técnica desarrolla entre otras funciones:
- a) Efectuar la precalificación en función a los hechos expuestos en la denuncia y las investigaciones realizadas;
 - b) Emitir el informe correspondiente que contiene los resultados de la precalificación, sustentando la procedencia o apertura del inicio del procedimiento e identificando la posible sanción a aplicarse y al Órgano Instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos o la fundamentación de su archivamiento;
 - c) Declarar "no ha lugar a trámite" una denuncia o un reporte en caso que luego de las investigaciones correspondientes, considere que no existen indicios o indicios suficientes para dar lugar a la apertura del PAD.

⁵ 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 al procedimiento.

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

Reglamento General de la Ley N° 30057-Ley del Servicio Civil

Disposiciones Complementarias Finales

SEGUNDA.- De las reglas de la implementación de la Ley del Servicio Civil

Las entidades públicas y los servidores públicos que transiten o se incorporen o no al régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, tendrán en cuenta lo siguiente:

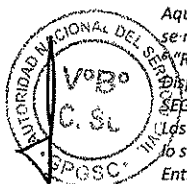
Entidades

(...)

c) En el caso de aquellas Entidades que no cuenten con resolución de inicio del proceso de implementación aplicarán:

i) El Libro I del presente Reglamento denominada "Normas Comunes a todos los regímenes y entidades (...)"

⁷ En concordancia con el artículo 94° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

- 2.21 Una vez recibidos la denuncia o el reporte del jefe inmediato o de cualquier otro servidor civil u otros indicios de haberse cometido una falta, la Secretaría Técnica efectúa las investigaciones preliminares. Si la denuncia o reporte no adjuntara la documentación probatoria o indiciaria correspondiente, el secretario técnico la requerirá. En caso no reciba respuesta en plazo razonable puede declararlos como "no ha lugar a trámite".

Concluida la investigación, el Secretario Técnico realiza la precalificación de los hechos según la gravedad de la falta, en el marco de lo dispuesto en el artículo 92º de la LSC.

Sobre la formalidad para el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario

- 2.22 El artículo 106º del Reglamento precisa que el inicio del procedimiento disciplinario ocurre con la notificación al servidor de la comunicación que determina dicho inicio. En ese sentido, la norma establece que debe existir un acto de inicio del procedimiento disciplinario, emitido por el instructor, cuya notificación al servidor marca el inicio del procedimiento para efectos del cómputo de los plazos en general y del año calendario a que se refiere el último párrafo del literal b) del artículo 106º del Reglamento.
- 2.23 Al respecto, el fundamento 15 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 por el Órgano Instructor. Dicho documento debe contener los cargos que se le imputan y los documentos en que se sustenta, entre otros⁸.

La notificación del acto o resolución de inicio se realiza dentro del término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de su expedición, donde el acto o resolución de inicio no es impugnabile toda vez que no genera indefensión al servidor o ex servidor civil. (El énfasis es nuestro).

- 2.24 Ahora bien, dicho acto de inicio no necesariamente tiene la formalidad de una resolución administrativa, puede ser cualquier comunicación (por ejemplo, un oficio o carta) que cumpla los requisitos mínimos que debe contener el inicio del procedimiento administrativo disciplinario. Esto es, dicha comunicación debe contener la información mínima señalada en el artículo 107º del Reglamento.
- 2.25 Sin embargo, el acto que impone la sanción sí debe formalizarse mediante una resolución administrativa, debiendo contener la información mínima que establece el artículo 115º del Reglamento. Por ello, el artículo 114º de dicha norma precisa que el informe del órgano instructor debe contener el "proyecto de resolución, debidamente motivada".

Conclusiones

- 3.1 Los actos administrativos, son declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los



⁸ El acto o resolución o, resolución de inicio sigue la estructura que se presenta como Anexo D en la presente Directiva.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

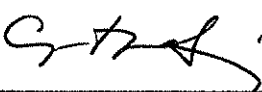
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

- 3.2 Los Actos de Administración Interna no son actos administrativos puesto que no afectan a las personas que no forman parte de la entidad. Los actos de administración interna de las entidades están destinadas a organizar o hacer funcionar las actividades o servicios de las mismas.
- 3.3 La Ley N° 27444, habilita a los administrados a interponer los recursos impugnativos que correspondan, que, según artículo 207° son: i) el recurso de reconsideración; ii) el recurso de apelación; y iii) el recurso de revisión, y el término para la interposición de estos recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de (30) días.
- 3.4 De acuerdo al artículo 206.2° de la citada Ley, sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a 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 recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
- 3.5 El Secretario Técnico tiene por funciones esenciales precalificar y documentar todas las etapas del PAD, asistiendo a las autoridades instructoras y sancionadoras del mismo, donde sus informes u opiniones no son vinculantes.
- 3.6 Concluida la investigación, el Secretario Técnico realiza la precalificación de los hechos según la gravedad de la falta, en el marco de lo dispuesto en el artículo 92° de la LSC. 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 el PAD.
- 3.7 El artículo 106° del Reglamento precisa que el inicio del procedimiento disciplinario ocurre con la notificación al servidor de la comunicación que determina dicho inicio. La misma que se realiza dentro del término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de su expedición, donde el acto o resolución de inicio no es impugnable por cuanto no genera indefensión al servidor o ex servidor civil.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,


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

CSL/jjm/bah

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2016

