"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

INFORME TÉCNICO N° 499-2013-SERVIR/GPGSC

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
PRESIDENCIA EJECUTIVA
FECHA 24 JUN 2013 HORA 15:00
RECIBIDO
Firma.....

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

De : **MARIANA BALLÉN TALLADA**
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Inicio de procedimiento disciplinario

Referencia : a) Oficio N° 1251-DG-OAJ-INR-2012
b) Oficio N° 452-DG-OAJ-INR-2013

Fecha : Lima, 20 JUN. 2013

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Director General del Instituto Nacional de Rehabilitación "Dra. Adriana Rebaza Flores" consulta si las recomendaciones contenidas en un informe de control, dada la calidad de prueba constituida del mismo, son suficientes para el inicio de un proceso administrativo disciplinario, prescindiendo de la facultad calificadora de la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios.

II. Análisis

Obligación de implementar las recomendaciones contenidas en el informe de deslinde de responsabilidades

2.1 Corresponde distinguir entre el carácter de prueba pre constituida conferido por ley a los informes de control[1] y la obligación de implementar las recomendaciones contenidas en los referidos informes.

2.2 Al respecto, la doctrina nacional señala que *"el carácter obligatorio de las recomendaciones de deslinde de responsabilidades funcionales – como cualquier otra recomendación – queda claramente establecido a partir de entender los alcances de la*

---

[1] *Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.*
"Artículo 15.- Atribuciones del sistema
Son atribuciones del Sistema:
(...)
f) Emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, ***constituyendo prueba pre-constituida*** *para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes".* (énfasis agregado)

V°B° M. BALLEN

capacidad de influencia vinculante que posee la administración de control (afincada en el Sistema Nacional de Control) sobre la administración activa, de gestión o auditada"[2].

2.3 Así, *"por un lado, tenemos el deber legal que tienen los titulares de las entidades de implementar todas las recomendaciones planteadas por el Sistema Nacional de Control, y del otro las facultades del Sistema Nacional de Control para proponer recomendaciones vinculantes, supervisar su cumplimiento y sancionar en caso de desatención"*[3].

2.4 En ese sentido, el informe de control para la entidad destinataria del mismo, posee naturaleza vinculante, por lo que sus conclusiones y recomendaciones son de seguimiento obligatorio por parte de ésta. En consecuencia, existe la obligación funcional del destinatario del informe de control cabalmente realizado[4] de abrir el proceso disciplinario aplicable según la recomendación[5].

2.5 Sin embargo, cuando la entidad destinataria del informe de control estime deficiente el referido informe (por ejemplo, porque no cuente con fundamento probatorio suficiente o existan otros medios probatorios que le resten eficacia), con la fundamentación debida, puede determinar no iniciar el proceso disciplinario.

2.6 De otro lado, debe tenerse en cuenta que el mérito del informe reside en *"demostrar cuáles fueron los hechos que constituyeron objeto de su investigación y no en su calificación jurídica, que es objeto de competencia de las autoridades a cargo del proceso y ulterior sanción"*, es decir, el informe de control *"se limita a revelar hechos debidamente comprobados por el auditor (...) mas no en la calificación jurídica que de ellos realiza (esto es si califica como determinado delito o como una específica falta administrativa) porque la competencia calificadora corresponde a los jueces y a las autoridades de la administración activa, en caso de delitos y faltas respectivamente"*[6].

2.7 En el régimen de la Carrera Administrativa se ha previsto, conforme lo regula el Artículo 166° del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 005-90-PCM, que la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios tiene la facultad de calificar las denuncias que le sean remitidas y pronunciarse sobre la procedencia de abrir proceso administrativo disciplinario.

Asimismo, el Artículo 167° del referido reglamento ha previsto que el proceso administrativo disciplinario será instaurado por resolución del titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto.

---

[2] MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los informes de control y su calidad de prueba preconstituida: La posición de la Corte Suprema al respecto" (primera parte). En: *Revista de Gestión Pública y Desarrollo*, Setiembre, 2011, p. C9.

[3] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. C9.

[4] Al respecto, el mencionado autor señala que *"para arribar al informe debe haberse seguido regularmente el procedimiento establecido para su generación y contar con un debido sustento técnico y legal"*. (MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. C7.)

[5] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. C9.

[6] Ibídem.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° M. BALLEN GPGSC

2.8 A partir de lo indicado, podemos concluir que las recomendaciones de deslinde de responsabilidades administrativas, civiles o penales contenidas en el informe de control cabalmente realizado, tienen carácter obligatorio para las autoridades destinatarias del mismo, por la especial relación de control existente entre el Sistema Nacional de Control y la administración pública activa, mas no por el carácter de prueba pre constituida del informe de control.

Asimismo, es competencia de la administración pública activa, en particular de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios, realizar la calificación jurídica de los hechos advertidos en el informe de control, es decir, determinar la falta disciplinaria en que habría incurrido el funcionario o servidor público, de acuerdo al régimen laboral o estatutario al que éste pertenece.

2.9 Finalmente, cabe indicar que la emisión del informe de control no limita a las autoridades competentes de poder ejercitar sus competencias de investigación y sanción sobre hechos o aspectos no considerados en dicho informe.

Carácter de prueba pre constituida del informe de control

2.10 Al respecto, *"la característica de prueba pre constituida asignada legalmente a los informes de control responde a la noción básica que son elaborados previamente a cualquier procedimiento administrativo o proceso judicial, pero con el único propósito de ser empleado en estas vías"*[7]. Es decir, el informe de control posee un carácter pre procesal pero no es una prueba con valor probatorio pleno o definitivo.

2.11 Lo anterior supone, de un lado, que el informe de control no limita ni excluye la actuación de otras pruebas (incorporadas al proceso de oficio o a pedido de parte) para comprobar los hechos del proceso disciplinario; y de otro, que el servidor procesado tiene derecho a controlar el mérito de la prueba pre constituida (es decir, analizarla y refutarla o descartarla) más aún si ésta *"ha sido elaborada unilateralmente, bajo el principio de reserva y sin posibilidad de controlar su producción ni la forma como el auditor valore los argumentos del auditado o las pruebas actuadas para la confección del informe"*[8].

III. Conclusiones

3.1 El informe de control posee naturaleza vinculante para la entidad destinataria del mismo, por lo que sus conclusiones y recomendaciones son de seguimiento obligatorio por parte de ésta. Por lo tanto, existe la obligación funcional del destinatario del informe de control cabalmente realizado de abrir el proceso disciplinario aplicable según la recomendación.

---

[7] MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los informes de control y su calidad de prueba preconstituida: La posición de la Corte Suprema al respecto" (segunda parte). En: ***Revista de Gestión Pública y Desarrollo***, Octubre, 2011, p. C12.
[8] Ídem. p. C11.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° M. BALLEN SPGSC

Sin embargo, cuando la entidad destinataria del informe de control lo estime deficiente (por ejemplo, porque no cuente con fundamento probatorio suficiente o existan otros medios probatorios que le resten eficacia), con la fundamentación debida, puede determinar no dar inicio al proceso disciplinario.

3.2 Es competencia de la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios realizar la calificación jurídica de los hechos advertidos en el informe de control.

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

Atentamente,

MARIANA BALLEN TALLADA
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

MBT/mro/gcl
D:\INFORMES\Archivo 2013 GPGRH\IT-2013-Informes de Control-Instituto Nacional de Rehabilitación