

LOS ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (PAD)

Atribuciones de los órganos de investigación en el procedimiento disciplinario

[THE INSTRUCTIONAL BODIES IN THE ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCEDURE (PAD) - Powers of the investigative bodies in the disciplinary procedure]

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento “La Gaceta Jurídica” del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú

Sumario 1. Órganos instructores competentes - 2. Problemas sobre la competencia de los órganos instructores - 3. El órgano instructor en la etapa de investigación - 4. Casos especiales sobre los órganos de instrucción

Resumen. Se ofrece al lector un análisis jurídico de los órganos de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) a partir de los informes técnicos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el Perú, estando a la importancia de su actuación en el régimen disciplinario.

Abstract. The reader is offered a legal analysis of the investigative bodies in the disciplinary administrative procedure (PAD) based on the technical reports issued by the National Civil Service Authority in Peru, considering the importance of their performance in the disciplinary regime.

Palabras Clave: Órganos de instrucción – Instrucción – Procedimientos Disciplinario

Keywords: Organs of investigation – Instruction – Disciplinary Procedures

Recibido 29/08/2022

Aprobado 02/10/2022

*Ad impossibilia nemo tenetur*¹. Cuando se dice etapa de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) nos referimos a la actividad probatoria, esto es, el ofrecimiento, admisión y actuación de los medios de prueba de cargo y de descargo, esta actividad se sustenta en los principios de la potestad sancionadora, lo mismo que el principio de verdad material y el principio de presunción de veracidad. Esta etapa de instrucción está

¹ Nadie está obligado a cosas imposibles

a cargo de un órgano de instrucción que emitirá y notificará el acto de apertura de PAD, recepcionará los descargos del presunto infractor, realizará la actividad probatoria, emitirá el informe final de instrucción y remitirá el mismo al órgano sancionador.

1. ÓRGANOS INSTRUCTORES COMPETENTES

La potestad sancionadora de los órganos competentes del PAD de primera y segunda instancia son indelegables, puesto que el nombramiento de los mismos está efectuado previa y debidamente por la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, su inobservancia implica la vulneración, principalmente, del principio del debido procedimiento. En ese sentido, corresponderá a cada entidad de la Administración Pública, conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Civil - Ley 30057 y su Reglamento y sus instrumentos de gestión interna (ROF y MOF, ejemplo), determinar los órganos competentes, siendo estos indelegables, de acuerdo al tipo de sanción a aplicarse (amonestación escrita, suspensión y destitución), por lo que a través de la Secretaría Técnica se emitirá un informe de precalificación, identificando, entre otros puntos, al órgano instructor y sancionador competentes².

1.1. ¿Qué es el principio de jerarquía? El principio de jerarquía implica que la Administración Pública está sujeta a una organización y régimen jerarquizado, de ahí se deriva que los órganos, organismos y entidades públicas se encuentran sujetos a las disposiciones, instrucciones y orientaciones que imparte la autoridad superior, lo que no supone una afectación de la autonomía de la cual gozan; si el superior jerárquico puede ordenar la actuación de sus subordinados, entonces también tiene atribuida la competencia para adoptar las medidas necesarias para el deslinde de responsabilidad en caso de cometerse una infracción por parte de éstos³. Es importante determinar la posible sanción a aplicarse a fin de identificar las autoridades competentes del PAD para luego verificar la línea jerárquica del presunto infractor, aplicando el principio de jerarquía basado en los instrumentos de gestión de la entidad como es el Reglamento de Organización y Funciones ROF⁴.

1.2. Órganos de instrucción competentes. Conforme a la Ley del Servicio Civil – Ley 30057, las autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario, en primera instancia, son los siguientes

Sanción	Órgano instructor	Órgano sancionador	Oficialización de la sanción ⁵
Amonestación escrita	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos
Suspensión	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos
Destitución	Jefe de recursos humanos	Titular de la entidad	Titular de la entidad

Es importante determinar la posible sanción a aplicarse a fin de identificar las autoridades competentes del PAD para luego verificar la línea jerárquica del presunto infractor, aplicando

² Cfr. Informe Técnico 784-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

³ Cfr. Informe Técnico 1947-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

⁴ Cfr. Informe Técnico 512-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

⁵ La oficialización se realiza a través del registro de la sanción en el legajo y su comunicación al servidor.

el **principio de jerarquía** basado en los instrumentos de gestión de la entidad como es el Reglamento de Organización y Funciones – ROF⁶:

- a) En caso de amonestación escrita y suspensión, el órgano instructor es el jefe inmediato del presunto infractor.
- b) En caso de destitución, el órgano instructor es el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces.
- c) En caso de amonestación escrita, el órgano sancionador es el jefe inmediato del presunto infractor.
- d) En caso de suspensión, el órgano sancionador es el jefe de recursos humanos o el que haga sus veces.
- e) En caso de destitución, el órgano sancionador es el titular de la entidad.

1.3. Órgano instructor para funcionarios y ex funcionarios. Para el caso de los funcionarios y ex funcionarios, la autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario son las siguiente:

Sanción	Órgano instructor	Órgano sancionador	Oficialización de la sanción
A determinar	Comisión - Sector	Titular – Sector	Titular de la entidad

Independientemente de la falta y, consecuentemente, la sanción a imponer, para el procedimiento administrativo disciplinario de funcionarios y ex funcionarios, el órgano instructor estará conformado por una comisión: dos funcionarios de rango equivalente y el jefe de recursos humanos, solo de no contar con dos (2) funcionarios de rango equivalente, esta comisión se conformará con dos (2) funcionarios de rango inmediato inferior⁷. La competencia de la **Comisión Especial Instructora de Procesos administrativos para funcionarios**, es de naturaleza administrativa, con el propósito de determinar la responsabilidad administrativa disciplinaria que hubieren incurrido los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones; *ergo*, no es competente para tramitar denuncias penales o investigar delitos pues el legislador ha reservado dicha tarea para el Ministerio Público; sin perjuicio a ello, cabe indicar que en caso identifique eventuales responsabilidades de tipo penal, deberá tomar las acciones legales pertinentes a dicha responsabilidad, tales como poner en conocimiento del procurador público correspondiente⁸. En el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil - Ley 30057, para el caso de procedimientos disciplinarios seguidos contra funcionarios, el órgano instructor es una Comisión Ad Hoc conformada para caso concreto por el titular del sector al que pertenece la entidad (en caso de entidades adscritas a un Sector) o por el funcionario responsable de la conducción de la entidad (en caso de entidades no adscritas a un sector); es decir, no se ha contemplado la figura de una comisión permanente que se encargue de la tramitación de todos los procesos seguidos contra los funcionarios. Ello es así, en la medida

⁶ Cfr. Informe Técnico 1947-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

⁷ Cfr. Informe Técnico 548-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

⁸ Cfr. Informe Técnico 1184-2018-SERVIR/GPGSC, Perú

que la conformación de las comisiones ad hoc dependen del rango o nivel jerárquico que ostentara el funcionario.

1.4. ¿Quién identifica al órgano instructor? El secretario técnico tiene entre sus funciones identificar la posible sanción a aplicarse y al órgano instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos⁹. Es decir, corresponderá a cada entidad de la Administración Pública determinar los órganos competentes, por lo que a través de la Secretaría técnica se emitirá un informe de precalificación, identificando, entre otros puntos, al órgano instructor y sancionador competentes¹⁰.

2. PROBLEMAS SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS INSTRUCTORES

Determinado el órgano instructor competente pueden surgir problemas respecto del ejercicio normal de su competencia administrativa que se deben de solucionar antes de continuar con la etapa de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD).

2.1. Conflictos de competencia entre órganos instructores. Sobre los casos de conflictos de competencia entre órganos instructores, si las autoridades del procedimiento disciplinario considerasen que cuentan con dicha competencia en el caso concreto o que carecen de ella son resueltos por la máxima autoridad administrativa, *ergo*, cabe precisar que para efecto del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se entiende que el Titular de la entidad es la máxima autoridad administrativa de una entidad pública¹¹.

2.2. Concurso de infractores. Cuando los presuntos infractores pertenecieran a distintas unidades orgánicas o distintos niveles jerárquicos y corresponda que el instructor sea el jefe inmediato, será competente la autoridad de mayor nivel jerárquico de entre todos los jefes inmediatos¹².

2.3. Abstención del órgano instructor. En cuanto a las causales de abstención, se ha establecido que si la autoridad instructora se encontrare o incurriese en alguno de los supuestos del artículo 88 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se aplica el criterio de jerarquía, con el fin de determinar la autoridad competente, por lo que la autoridad que se encuentre en alguno de los supuestos de la norma citada, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a aquel en que comenzó a conocer el asunto o en que conoció la causal sobreviniente, plantea su abstención mediante un escrito motivado y remite lo actuado al superior jerárquico inmediato, con el fin de que sin más trámite se pronuncie sobre la abstención dentro del tercer día hábil; si la solicitud de abstención fuese aceptada, el superior jerárquico procede a designar a la autoridad competente del procedimiento administrativo disciplinario, siendo este el mismo criterio aplicado en el supuesto que la abstención sea ordenada de oficio o a pedido del presunto infractor. En ese sentido, las únicas causales de abstención para que las autoridades instructoras se inhiban de continuar con el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario, son las prescritas en el artículo 88 de la Ley 27444, **más no cuando alguna de las citadas autoridades adelante opinión alguna sobre los hechos materia de la denuncia**, puesto que la naturaleza de sus funciones como

⁹ Cfr. Informe Técnico 531-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

¹⁰ Cfr. Informe Técnico 940-2018-SERVIR/GPGSC, Perú

¹¹ Cfr. Informe Técnico 784-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

¹² Cfr. Informe Técnico 548-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

autoridades del procedimiento administrativo disciplinario es fundamentalmente de opinión y de investigación de los hechos concretos para la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario¹³.

3. EL ÓRGANO INSTRUCTOR EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN

Notificado el acto de inicio del PAD, el servidor inmerso en un PAD tiene derecho a presentar ante el órgano instructor del PAD sus descargos y las pruebas que crea conveniente para su defensa, en el plazo, sujeto a prórroga, de cinco (5) días hábiles computables desde el día siguiente de la comunicación que determina el inicio del PAD; vencido el plazo para la presentación de descargos, el órgano instructor llevará a cabo el análisis e indagaciones necesarios para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor civil mediante la emisión de su Informe Final, en un plazo máximo de quince días (15) días hábiles. En consecuencia, el órgano instructor al encargarse de las actuaciones conducentes para determinar la existencia o no de responsabilidad del servidor, deberá evaluar todo lo actuado, así como el descargo presentado por el servidor imputado, observando los principios del procedimiento administrativo, tales como el debido procedimiento, el cual contiene el derecho a refutar los cargos imputados; la fase instructiva culmina con la emisión y notificación del informe en el que el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor civil, recomendando al órgano sancionador la sanción a ser impuesta, de corresponder. Sobre este último aspecto, el órgano instructor podrá recomendar la ratificación de la sanción propuesta en el acto de inicio de PAD o su modificación por una sanción de menor gravedad o el archivo, de ser el caso, en el Informe Final correspondiente para ser remitido finalmente al órgano Sancionador¹⁴. Estando a esto podemos encontrar las siguientes situaciones en las que se pueden encontrar los órganos instructores.

3.1. Órgano instructor apartamiento del informe de precalificación. Al momento de la emisión del acto de inicio del PAD, el órgano instructor podría apartarse de las conclusiones del informe de precalificación del Secretario Técnico, por no considerarse competente o por considerar que no existen razones para iniciar el PAD, argumentando en ambos casos las razones de su decisión. Por consiguiente, al momento de emisión del acto de inicio, el órgano instructor podría adoptar un criterio distinto al propuesto por el Secretario Técnico, ya sea con respecto a la pertinencia del inicio PAD (declarando no ha lugar al mismo), o respecto a la tipificación realizada en el informe de precalificación (tanto en lo referido a la obligación infringida, como en la falta en la que se subsumiría y la posible sanción), circunstancia como consecuencia de la cual podría considerarse incompetente para conocer el PAD. Sin embargo, dicha facultad de apartarse de las recomendaciones de la Secretaría Técnica exige por parte del Órgano instructor la fundamentación de los motivos de dicho apartamiento, no solo por devenir en un criterio distinto al contenido del informe de precalificación, sino debido a que siendo el acto de inicio el documento que contiene la imputación de cargos al servidor y/o funcionario investigado, dicha imputación debe encontrarse adecuadamente fundamentada (conteniendo la descripción de los hechos atribuidos, obligación que se habría infringido y falta típica en la que se subsume), a efectos de prevenir vicios que pudieran acarrear la nulidad del PAD¹⁵. Es decir, la facultad de apartarse de las recomendaciones de la Secretaría Técnica exige por parte del órgano instructor la fundamentación de los motivos

¹³ Cfr. Informe Técnico 836-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

¹⁴ Cfr. Informe Técnico 262-2018-SERVIR/GPGSC, Perú

¹⁵ Cfr. Informe Técnico 1669-2019-SERVIR/GPGSC, Perú

de dicho apartamiento, ya sea con respecto a la tipificación realizada en el informe de precalificación (tanto en lo referido a la obligación infringida, como en la falta en la que se subsumiría y la posible sanción) o respecto de la pertinencia del inicio PAD (declarando no ha lugar al mismo); sobre la estructura del acto que dispone el archivo por parte del órgano instructor, podrá tomarse como referencia la estructura obrante en el Anexo C1 (en cuanto corresponda y no sea incompatible), el cual obra en la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, consistente en la “Estructura del Informe de Precalificación” que dispone el archivo de la denuncia¹⁶.

3.2. Viabilidad de devolver el expediente del PAD a la Secretaría Técnica. Si posterior a la etapa de la presentación de descargos, el órgano instructor obtiene nuevas pruebas como parte de sus actuaciones conducentes a la determinación o no de responsabilidad disciplinaria, dicha autoridad debe incluir ello en el análisis que le corresponde realizar para la emisión de su Informe Final. De este modo, en el referido escenario, el servidor puede cuestionar o contradecir dicho material probatorio a través de un informe oral o de la presentación de alegatos (como parte del ejercicio de su derecho de defensa el cual no se agota con la presentación de los descargos) en la fase sancionadora. En consecuencia, no es necesario que el órgano instructor solicite nuevamente descargos al servidor o devuelva el expediente a la Secretaría Técnica debido a la obtención de nuevos medios probatorios que sirvan para acreditar los mismos hechos imputados y la misma falta mediante los cuales se inició el PAD. Por otro lado, cabe señalar que el órgano instructor solo podría remitir el expediente a la Secretaría Técnica para una nueva precalificación de los hechos como consecuencia de la declaración de nulidad de oficio del acto de inicio del PAD por la detección de algún vicio que se haya configurado. Finalmente, respecto a la detección de nuevos hechos que pudieran devenir en alguna infracción administrativa producto de las investigaciones de un procedimiento disciplinario ya iniciado, corresponderá a cualquiera de las autoridades del PAD reportar tal situación a la Secretaría Técnica para que en el marco de sus competencias realice sus funciones para la precalificación de la respectiva falta en un nuevo expediente¹⁷.

3.3. Sobre la modificación de la sanción en la fase instructiva del PAD. En la fase instructiva del PAD, el órgano instructor solo puede recomendar la ratificación de la sanción propuesta en el acto de inicio de PAD o la modificación de la sanción señalada en el acto de inicio de PAD por una de menor gravedad o el archivo, de corresponder, en el Informe Final correspondiente para ser remitido finalmente al órgano sancionador, toda vez que el Órgano Sancionador es la autoridad que finalmente decide la determinación de la sanción a imponer o no, de ser el caso, *verbi gratia*, en un PAD iniciado por sanción de suspensión, debe señalarse que durante la fase instructiva podría recomendarse la modificación de dicha sanción por una sanción de amonestación escrita a ser impuesta al servidor, lo cual no implicaría una afectación al principio de tipicidad por cuanto se trata de la realización de análisis de graduación de sanción por parte de las autoridades del PAD¹⁸. *Ergo*, debe quedar claro que en la culminación de la fase instructiva, el órgano instructor solo tiene la facultad de recomendar la ratificación o modificación de la sanción propuesta inicialmente, pues la

¹⁶ Cfr. Informe Técnico 001351-2021-SERVIR-GPGSC, Perú; Cfr. Informe Técnico 001021-2021-SERVIR-GPGSC, Perú; Cfr. Informe Técnico 000137-2021-SERVIR-GPGSC, Perú

¹⁷ Cfr. Informe Técnico 1666-2019-SERVIR/GPGSC, Perú

¹⁸ Cfr. Informe Técnico 000058-2022-SERVIR-GPGSC, Perú

decisión final de determinar la sanción a imponer le corresponde al Órgano Sancionador del PAD¹⁹.

3.4. Conclusión del procedimiento disciplinario en fase instructiva y el archivamiento del PAD. *Ab initio*, una vez iniciado el procedimiento disciplinario, éste solo puede concluir con las actuaciones de la fase sancionadora y no en la etapa instructiva cuya finalidad es la investigación y propuesta de sanción, no el archivamiento del procedimiento; el procedimiento administrativo disciplinario concluye con la fase sancionadora conducida por el órgano sancionador. La competencia para archivar el PAD recae en el órgano sancionador cuando resuelve declarar que no hay mérito para sanción; la normativa del procedimiento disciplinario de la Ley del Servicio Civil no ha previsto supuestos en los que se exima de realizar la fase sancionadora²⁰. En el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil - Ley 30057, la emisión del pronunciamiento definitivo sobre la existencia de responsabilidad o no del servidor investigado (con el cual se pone fin a la instancia) se encuentra a cargo del órgano sancionador, el mismo que, según sea el caso, puede determinar la imposición de una sanción al servidor y/o funcionario investigado, o su absolución²¹.

3.5. Órgano instructor que impone sanción de amonestación verbal. En aquellos PAD que son instaurados con recomendación de suspensión o destitución, el órgano instructor únicamente se encuentra facultado a indagar y analizar lo necesario para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor. No siendo posible que, en el desarrollo de la fase instructiva, el órgano instructor se arrogue facultades que no le corresponden y disponga imponer una sanción al servidor procesado. Si, luego de instaurar el PAD con recomendación de suspensión o destitución, el órgano instructor considera que debe aplicar una sanción menor, deberá proponerlo en su informe y elevarlo al órgano sancionador para que este evalúe si acoge o no su propuesta. Por lo tanto, no resulta viable que durante la fase instructiva el órgano instructor pueda imponer la sanción de amonestación verbal, de ser así, esta medida resultaría nula de pleno derecho y el procedimiento seguirá su curso conforme a ley; finalmente, precisamos que el principio de *non bis in ídem* únicamente puede ser invocado contra sanciones válidas, lo que implica que sean impuestas por autoridad competente²².

3.6. Contenido del informe del órgano instructor. El informe que deberá remitir el órgano instructor al órgano sancionador debe contener²³:

- a) Los antecedentes del procedimiento y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.
- b) La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.
- c) Los hechos que determinarían la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan.
- d) Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del servidor civil.
- e) La recomendación del archivo o de la sanción aplicable, de ser el caso.

¹⁹ Cfr. Informe Técnico 1996-2019-SERVIR/GPGSC, Perú

²⁰ Cfr. Informe Técnico 864-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

²¹ Cfr. Informe Técnico 1134-2018-SERVIR/GPGSC, Perú

²² Cfr. Informe Técnico 2008-2019-SERVIR/GPGSC, Perú

²³ Cfr. Artículo 114 Decreto Supremo 040-2014-PCM, Perú; Cfr. Anexo E Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

f) Proyecto de resolución o comunicación que pone fin al procedimiento, debidamente motivada.

3.7. Notificación del informe de instrucción. El servidor procesado toma conocimiento del contenido del informe de instrucción cuando el órgano sancionador le notifica dicho informe con la finalidad que tome conocimiento que se ha iniciado la fase sancionadora y solicite el ejercicio de su derecho a informe oral para efectos de refutar los argumentos contenidos en el informe de instrucción²⁴.

3.8. Apartamiento del informe de instrucción. Las conclusiones vertidas en el informe de órgano instructor tienen la condición de recomendación, no siendo vinculantes para el órgano sancionador, el mismo que podría imponer una sanción distinta a la recomendada, determinar la inexistencia de responsabilidad o incluso establecer que si existe responsabilidad en caso se hubiera recomendado el archivamiento del PAD; no obstante, en todos los casos, el órgano sancionador deberá fundamentar las razones por las cuales se aparte de la recomendación del órgano instructor²⁵. El análisis y recomendación del órgano instructor, en calidad de autoridad del PAD, debe respetar la estructura y contenido del informe final de instrucción; las conclusiones vertidas en el informe del órgano instructor sobre la existencia o no de responsabilidad y la sanción que correspondería imponerse tiene la condición de recomendación, las cuales no son vinculantes para el órgano sancionador, quien se encuentra a cargo del pronunciamiento definitivo sobre la existencia de responsabilidad o no del servidor investigado. El órgano sancionador puede determinar la inexistencia de responsabilidad, establecer que si existe responsabilidad en caso se hubiera recomendado el archivamiento del PAD o imponer una sanción distinta a la recomendada, para dicho efecto deberá fundamentar las razones por las cuales se aparta de la recomendación del órgano instructor. Sin embargo, en ningún caso el órgano sancionador podrá imponer una sanción de mayor gravedad a la que puede imponer dentro de su competencia²⁶.

4. CASOS ESPECIALES SOBRE LOS ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN

En relación a los sujetos que ostentan o se relacionan con los órganos de instrucción es importante tener en cuenta los siguientes supuestos especiales que han sido materia de pronunciamiento por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

4.1. Jefe de recursos humanos como órgano instructor. Existen circunstancias en las que el Jefe de Recursos Humanos podría intervenir en el PAD como órgano instructor para la imposición de la sanción de amonestación, siendo este el caso de los procedimientos instaurados contra servidores de la propia oficina de recursos humanos (para la imposición de la sanción de amonestación) dado que los mismos tienen como jefe inmediato al Jefe de Recursos Humanos. En esos casos, al haber intervenido el Jefe de Recursos Humanos como órgano instructor y sancionador imponiendo la medida de amonestación escrita, frente a la eventual interposición de un recurso de apelación contra dicha sanción, deberá plantear su abstención, luego la autoridad designada por el Superior Jerárquico del Jefe de Recursos Humanos para conocer el recurso de apelación deberá intervenir bajo la propia investidura de su cargo, vale decir, emitiendo y suscribiendo la decisión bajo el cargo propio que ostenta,

²⁴ Cfr. Informe Técnico 864-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

²⁵ Cfr. Informe Técnico 1134-2018-SERVIR/GPGSC, Perú

²⁶ Cfr. Informe Técnico 1420-2019-SERVIR/GPGSC, Perú

y no así como si asumiera la condición de Jefe de Recursos Humanos²⁷. En efecto, si en el jefe de recursos humanos recae la responsabilidad de actuar como órgano instructor y sancionador, independientemente de la responsabilidad de oficializar la sanción de amonestación escrita y resolver el recurso de apelación; este puede inhibirse de resolver el recurso de apelación, toda vez que se presenta un manifiesto **conflicto de intereses objetivo**. Corresponde al superior en grado resolver la apelación interpuesta por el presunto infractor frente a la imposición de la sanción de amonestación escrita, cuando el jefe de recursos humanos actúa en calidad de órgano instructor y sancionador, toda vez por un conflicto de intereses objetivos, este debe inhibirse²⁸.

4.2. Jefe de recursos humanos que resuelve la apelación al acto del titular de la entidad. En el marco del régimen disciplinario de la Ley 30057, el recurso de apelación contra la imposición de una sanción de amonestación escrita, es resuelta por el Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces. Existen circunstancias en las que el Titular de la entidad podría intervenir en el PAD como órgano instructor para la imposición de la sanción de amonestación escrita, siendo este el caso de los procedimientos instaurados contra servidores que dependan directamente de la máxima autoridad administrativa de la entidad (para la imposición de la sanción de amonestación escrita) dado que los mismos tienen como jefe inmediato al Titular de la entidad. En el marco del principio de legalidad, la competencia del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos para resolver el recurso de apelación contra sanciones de amonestación escrita no varía por el hecho de que el Titular de la entidad (autoridad que ocupa un cargo de nivel superior en la estructura orgánica institucional) haya impuesto la sanción de amonestación escrita en su condición de Jefe inmediato. El Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces, como autoridad del PAD en segunda instancia, tiene la competencia para resolver el recurso de apelación que se interponga contra la sanción de amonestación escrita que haya sido impuesta por el Titular de la entidad en su condición de Jefe inmediato como órgano instructor y Órgano Sancionador del PAD; salvo que se presente alguna de las causales de abstención previstas en la ley²⁹.

4.3. Gerente Municipal como órgano instructor. De acuerdo al régimen disciplinario de la Ley 30057, en el caso de los Gobiernos Locales el Titular de la Entidad es el Gerente Municipal, toda vez que constituye la máxima autoridad administrativa de dicho nivel de gobierno, por lo que actuará en el procedimiento disciplinario como Órgano Sancionador para el caso de sanciones de destitución; en el marco del régimen disciplinario de la Ley 30057, **no existe restricción alguna para que el Gerente Municipal actúe como Jefe Inmediato** y, por tanto, asuma las funciones de Órgano Sancionador para el caso de las sanciones de amonestación escrita y suspensión³⁰.

4.4. Órgano instructor para los Gerentes Municipales. Con respecto a la determinación del órgano instructor para el Gerente Municipal, debemos indicar que si bien se señala que el Gerente Municipal es la máxima autoridad administrativa de los Gobiernos Locales; para efectos de la identificación de las autoridades del PAD, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad (ROF y MOF) del Gobierno Local, puesto que los órganos competentes (instructor y sancionador),

²⁷ Cfr. Informe Técnico 1773-2019-SERVIR/GPGSC, Perú

²⁸ Cfr. Informe Técnico 474-2015-SERVIR/GPGSC, Perú

²⁹ Cfr. Informe Técnico 000558-2021-SERVIR-GPGSC, Perú

³⁰ Cfr. Informe Técnico 1437-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

determinados previamente por la Secretaría Técnica mediante la emisión del respectivo informe de precalificación, son indelegables. En el marco del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil - Ley 30057 de los funcionarios de los gobiernos locales, y sin distinción de la sanción a imponerse (amonestación escrita, suspensión y destitución), se establece que el órgano instructor del procedimiento disciplinario está a cargo del jefe inmediato; el órgano sancionador está a cargo de una Comisión Ad-hoc, compuesta por dos miembros elegidos entre los directivos públicos de rango inmediato inferior al funcionario procesado y el Jefe o responsable de la Oficina de Recursos Humanos (ORH), quien será también el responsable de oficializar la sanción. La identificación del órgano instructor se debe evaluar a partir de lo señalado en el Reglamento General y la Directiva, teniendo en consideración los instrumentos de gestión interna (ROF y MOF, por ejemplo) del Gobierno Local³¹.

4.5. Miembro integrante de un comité especial de selección. La competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria está relacionada al “puesto” previsto en los instrumentos de gestión que ocupa una determinada persona. Así, en caso la persona que ejerce la condición de autoridad instructora en un determinado procedimiento disciplinario considere que su subordinado como miembro integrante de un Comité Especial de Proceso de Selección y/o Adquisición no se encuentra sometido a sus órdenes por ser este autónomo en el desempeño de sus atribuciones como miembro de un órgano colegiado deberá ponderar primero el principio de jerarquía en la Administración Pública. Cabe precisar que el Comité Especial no es parte orgánica de la Entidad, sino que se conforma para conducir uno o varios procesos de selección, por ello corresponderá al Secretario Técnico en base al principio de jerarquía determinar quiénes son las autoridades del PAD en caso uno de los miembros cometa una presunta falta disciplinaria. Debe entenderse por jefe inmediato, al superior jerárquico del puesto que ocupa un trabajador en su ROF, *verbi gratia*, un especialista en adquisiciones que forma parte de la Oficina de Logística y que a su vez fue designado como miembro de un Comité Especial o como Presidente del mismo, tendrá como inmediato superior al Jefe de la Oficina de Logística sólo para efectos del procedimiento administrativo disciplinario³².

4.6. Jefe de la Oficina de Control Institucional. Debe entenderse por jefe inmediato al superior jerárquico del puesto que ocupa un trabajador en su ROF. En ese aspecto, el jefe de la Oficina de Control Institucional de cada entidad será el órgano instructor de los servidores de la OCI bajo su cargo, indistintamente de si este mantiene vínculo laboral o contractual con la Entidad o con la CGR. Respecto del personal de los OCI, las medidas que pudieran derivar de deficiencias funcionales, serán adoptadas o bien por la entidad o bien por la Contraloría General de la República, dependiendo de su tipo de vinculación. En ese sentido, si el personal de los OCI tiene vínculo contractual o laboral con la entidad, será esta la que tome las medidas que pudieran corresponder o conduzca las acciones disciplinarias que se estimen pertinentes, en tanto que si dicho personal tiene vínculo laboral o contractual con la Contraloría General de la República, será esta última quien en el ámbito de sus competencias adopte las acciones que pudieren tener lugar. Así, para el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos contra servidores del OCI que ostentan vínculo laboral con la Entidad por la comisión de faltas que ameritarían las sanciones de amonestación o suspensión (advertidas por la CGR en durante la evaluación de

³¹ Cfr. Informe Técnico 911-2017-SERVIR/GPGSC, Perú

³² Cfr. Informe Técnico 512-2016-SERVIR/GPGSC, Perú

deficiencias funciones) corresponde intervenir como órgano instructor al Jefe de la OCI indistintamente de si este mantiene vínculo laboral con la entidad o con la CGR³³.

4.7. Servidores universitarios. Los docentes universitarios, al pertenecer a la carrera especial regulada por la Ley Universitaria, están sujetos al régimen disciplinario regulado por dicha ley, aplicándoseles únicamente de forma supletoria el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil - Ley 30057. Por otra parte, el personal administrativo de las universidades, se sujetan al régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado por la Ley del Servicio Civil - Ley 30057 y su reglamento. Los decanos de las universidades públicas, o directores de administración de las mismas, no ostentan la condición de funcionarios públicos, al no encontrarse en los alcances de la definición prevista por la Ley Marco del Empleo Público para el caso de funcionarios públicos, ya que no desarrollan funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, ni dirigen la entidad.

4.8. Ministro como órgano instructor. Ante la comisión de una falta leve por parte de un servidor que presta servicios en el despacho Ministerial y que depende jerárquicamente de este. Por tanto, si en virtud de dichos instrumentos de gestión se ha determinado que el Ministro debe actuar como Jefe inmediato, toda vez que no existiría restricción alguna para que este sea el órgano instructor en el caso de las sanciones de amonestación escrita y de suspensión³⁴.

CONCLUSIONES

Los órganos de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) son competentes conforme a sus documentos de gestión, estos órganos realizan la actividad probatoria de cargo y de descargo garantizando el debido procedimiento administrativo, su actuar culmina con la emisión y remisión del informe final de instrucción al órgano sancionador respectivo*.

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 040-2014-PCM (13 de junio de 2014). Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Perú.
- Informe Técnico 000058-2022-SERVIR-GPGSC (13 de enero de 2022). Sobre la notificación del informe del órgano instructor en fase sancionadora. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 000137-2021-SERVIR-GPGSC (21 de enero de 2021). Sobre la facultad del órgano instructor de apartarse de las recomendaciones contenidas en el Informe de Precalificación. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 000558-2021-SERVIR-GPGSC (15 de abril de 2021). Sobre la autoridad competente para resolver recursos de apelación contra la sanción de amonestación escrita cuando es impuesta por el Titular de la entidad como órgano instructor en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

³³ Cfr. Informe Técnico 1287-2017-SERVIR/GPGSC, Perú; Cfr. Informe Técnico 504-2017-SERVIR/GPGSC, Perú

³⁴ Cfr. Informe Técnico 940-2018-SERVIR/GPGSC, Perú

* El autor es jurista, maestro y abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhirservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

- Informe Técnico 001021-2021-SERVIR-GPGSC (26 de mayo de 2021). a) Sobre las denuncias en el PAD en el marco de la Ley N° 30057, la Secretaría Técnica del PAD, la naturaleza del informe de precalificación, la facultad de apartamiento del órgano instructor y otros. b) Sobre la nulidad en el marco de un proceso de selección de personal, acto impugnado de concurso público de méritos y funciones de los comités de selección. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 001351-2021-SERVIR-GPGSC (13 de julio de 2021). Sobre la facultad del órgano instructor de apartarse de las recomendaciones contenidas en el Informe de Precalificación. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1134-2018-SERVIR/GPGSC (24 de julio de 2018). Apartamiento de las conclusiones del informe de órgano instructor por parte del órgano sancionador y otros. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1184-2018-SERVIR/GPGSC (02 de agosto de 2018). Sobre la competencia de la Comisión Especial Instructora de Procesos administrativos para funcionarios. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1287-2017-SERVIR/GPGSC (09 de noviembre de 2017). Jefe del Órgano de Control Institucional como órgano instructor del Procedimiento Administrativo Disciplinario regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1420-2019-SERVIR/GPGSC (10 de setiembre de 2019). a) Contenido del informe de órgano instructor b) Apartamiento de las conclusiones del informe de órgano instructor por parte del órgano sancionador c) Posibilidad de iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra las autoridades del PAD. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1437-2016-SERVIR/GPGSC (26 de julio de 2016). Intervención del Gerente Municipal como autoridad instructora en la sanción de suspensión en el procedimiento disciplinario de la Ley N° 30057. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1666-2019-SERVIR/GPGSC (21 de octubre de 2019). Sobre la configuración de nuevos hechos infractores y la obtención de nuevos medios probatorios en la fase instructora del procedimiento disciplinario de la Ley N° 30057. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1669-2019-SERVIR/GPGSC (21 de octubre de 2019). Sobre la facultad del órgano instructor de apartarse de las recomendaciones contenidas en el Informe de Precalificación. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1773-2019-SERVIR/GPGSC (18 de noviembre de 2019). Abstención del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos para conocer recurso de apelación cuando intervino como órgano instructor en un PAD donde se impuso la sanción de amonestación. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1947-2016-SERVIR/GPGSC (28 de setiembre de 2016). Órganos instructor del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 1996-2019-SERVIR/GPGSC (19 de diciembre de 2019). Sobre la modificación de la sanción en la etapa instructora del procedimiento administrativo disciplinario. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

- Informe Técnico 2008-2019-SERVIR/GPGSC (20 de diciembre de 2019). Posibilidad de que el órgano instructor imponga sanción una vez iniciado el PAD. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 262-2018-SERVIR/GPGSC (19 de febrero de 2018). Respecto a la secretaria técnica y el órgano instructor en el procedimiento administrativo disciplinario conforme a la Ley N° 30057. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 474-2015-SERVIR/GPGSC (16 de junio de 2015). Órgano competente para resolver el recurso de apelación sobre amonestación escrita, si la ORH ha sido órgano instructor y sancionador. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 504-2017-SERVIR/GPGSC (31 de mayo de 2017). Órgano instructor del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 512-2016-SERVIR/GPGSC (31 de marzo de 2016). Órganos instructor y sancionador del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 531-2015-SERVIR/GPGSC (30 de junio de 2015). Órgano instructor y sancionador del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 548-2015-SERVIR/GPGSC (30 de junio de 2015). Órgano instructor del procedimiento administrativo disciplinario al existir concurso de infractores que comprende tanto funcionarios y servidores. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 784-2015-SERVIR/GPGSC (28 de agosto de 2015). Consulta sobre delegación de funciones del órgano instructor. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 836-2015-SERVIR/GPGSC (15 de setiembre de 2015). Abstención del órgano instructor para la instauración o desarrollo del PAD, si este adelanta opinión sobre los hechos materia de la denuncia. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 864-2016-SERVIR/GPGSC (18 de mayo de 2016). Sobre la conclusión de procedimiento disciplinario en fase instructiva y el archivamiento del PAD. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 911-2017-SERVIR/GPGSC (24 de agosto de 2017). Consulta sobre el órgano instructor del Gerente Municipal. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Informe Técnico 940-2018-SERVIR/GPGSC (18 de junio de 2018). Sobre las autoridades del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Ley 30057 (04 de julio de 2013). Ley del Servicio Civil. Perú.
- Resolución de Presidencia Ejecutiva 092-2016-SERVIR-PE (21 de junio de 2016). Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Perú.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2022). Los órganos de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD). Atribuciones de los órganos de investigación en el procedimiento disciplinario. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen IV, Octubre 2022, pp. 26-38. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.