

**Universidad Católica Santa María**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Segunda Especialidad en Derecho Procesal Constitucional y Administrativo**



**ANÁLISIS DE EXPEDIENTE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO PAD N° 04004-2018-SERVIR/TSC**

Trabajo académico presentado por el  
abogado:

**Colque Denos, Noé César**

Para optar el Título de:

**Segunda Especialidad en Derecho  
Procesal Constitucional y Administrativo**

Asesor:

**Mg. Parada Gonzales José Luis**

**Arequipa – Perú**

**2024**

UCSM-ERP

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA**

**SEGUNDA ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y  
ADMINISTRATIVO**

**SEGUNDA ESPECIALIDAD CON TRABAJO ACADÉMICO**

**DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR**

Arequipa, 14 de Septiembre del 2023

**Dictamen: 010737-C-FCJyP-2023**

Visto el borrador del expediente 010737, presentado por:

**2015973751 - COLQUE DENOS NOE CESAR**

Titulado:

**ANÁLISIS DE EXPEDIENTE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PAD N°  
04004-2018-SERVIR/TSC**

Nuestro dictamen es:

**APROBADO**

**29378061 - FERNANDEZ SALGUERO JAMES CARLOS  
DICTAMINADOR**



**29701241 - LAZO CORNEJO LELIA LOURDES  
DICTAMINADOR**



# ANÁLISIS DE EXPEDIENTE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PAD N° 04004-2018- SERVIR/TSC

## INFORME DE ORIGINALIDAD

27%

INDICE DE SIMILITUD

25%

FUENTES DE INTERNET

11%

PUBLICACIONES

22%

TRABAJOS DEL  
ESTUDIANTE

## FUENTES PRIMARIAS

1	<a href="http://cdn.www.gob.pe">cdn.www.gob.pe</a> Fuente de Internet	6%
2	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	5%
3	<a href="http://www.slideshare.net">www.slideshare.net</a> Fuente de Internet	2%
4	<a href="http://repositorio.unsa.edu.pe">repositorio.unsa.edu.pe</a> Fuente de Internet	2%
5	<a href="http://works.bepress.com">works.bepress.com</a> Fuente de Internet	2%
6	<a href="http://hdl.handle.net">hdl.handle.net</a> Fuente de Internet	1%
7	<a href="http://ricardoayalagordillo.wordpress.com">ricardoayalagordillo.wordpress.com</a> Fuente de Internet	1%
8	<a href="http://revistas.pucp.edu.pe">revistas.pucp.edu.pe</a> Fuente de Internet	1%

9	<a href="http://www.scribd.com">www.scribd.com</a> Fuente de Internet	1 %
10	Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga Trabajo del estudiante	1 %
11	<a href="http://diariooficial.elperuano.pe">diariooficial.elperuano.pe</a> Fuente de Internet	1 %
12	<a href="http://librosderecho.online">librosderecho.online</a> Fuente de Internet	1 %
13	<a href="http://lpderecho.pe">lpderecho.pe</a> Fuente de Internet	1 %
14	<a href="http://repositorio.upn.edu.pe">repositorio.upn.edu.pe</a> Fuente de Internet	1 %
15	<a href="http://repositorio.unp.edu.pe">repositorio.unp.edu.pe</a> Fuente de Internet	1 %
16	Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante	1 %

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias < 1%

Excluir bibliografía

Apagado

## DEDICATORIA



*A Catalina, mi hija,  
a Nataly, mi amada esposa  
por su apoyo incondicional  
y a mis amados Padres.*

## RESUMEN

El presente trabajo académico, está orientado a realizar un análisis sobre el Expediente de Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD N° 4004-2018-SERVIR/TSC (registrado ante SERVIR) que versa sobre un PAD, iniciado contra dos servidores civiles de la Autoridad Autónoma de Majes – AUTODEMA; pero el presente análisis se realizará sobre el PAD del servidor civil - SC RATM, donde la Entidad a través de la Gerencia Ejecutiva dispuso el inicio del PAD contra los servidores civiles imputándoles; no haber realizado las acciones necesarias para el desarrollo normal del proceso de selección que permita la contratación del proveedor del servicio de vigilancia de los terrenos de propiedad de la Entidad, ubicados en la Pampa de Siguan.

En cuanto a su contenido se puede hallar el capítulo de resumen de hechos, en el que se precisa los principales acontecimientos administrativos. Seguidamente se encuentra el capítulo de identificación del problema jurídico, donde se describe la problemática que contiene el expediente administrativo, posteriormente encontramos el capítulo de análisis crítico, el que contiene el desarrollo del marco legal, doctrinal y jurisprudencial y dentro de este capítulo encontramos el análisis crítico del expediente en estricto por cada actuación procedimental y finalmente encontramos las conclusiones del análisis.

Como conclusión general se puede señalar que en el caso materia de análisis, el servidor civil – impugnante, pretende obtener la nulidad por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, declarando este la nulidad de la Resolución Ejecutiva de primera instancia, que imponía la sanción al servidor civil impugnante, ello conforme el amparo normativo e Informes Técnicos como sustento jurisprudencial.

**Palabras claves:** Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD y Servidor Civil – SC.

## ABSTRACT

This academic work is oriented at conducting an analysis of the Administrative Disciplinary Procedure File - PAD No. 4004-2018-SERVIR/TSC (registered with SERVIR) that deals with a PAD, initiated against two civil servants of the Autonomous Authority of Majes-AUTODEMA; but the present analysis will be carried out on the PAD of the civil servant - SC RATM, where the Entity through the Executive Management ordered the initiation of the PAD against the civil servants accusing them; Not having carried out the necessary actions for the normal development of the selection process that allows the contracting of the provider of the surveillance service of the land owned by the Entity, located in Pampa de Siguan.

As for its content, you can find the chapter summarizing the facts, in which the main administrative events are specified. Next is the chapter on the identification of the legal problem, where the problem contained in the administrative file is described, later we find the critical analysis chapter, which contains the development of the legal, doctrinal and jurisprudential framework and within this chapter we find the analysis review of the file strictly for each procedural action and finally we find the conclusions of the analysis.

As a general conclusion, it can be pointed out that in the case under analysis, the civil servant - challenging, intends to obtain the annulment by the National Civil Service Authority (SERVIR), the governing body of the Human Resources Management Administrative System, declaring this the nullity of the Executive Resolution of first instance, which imposed the sanction on the challenging civil servant, in accordance with the regulatory protection and Technical Reports as jurisprudential support.

Keywords: Disciplinary Administrative Procedure – PAD and Civil Servant – SC.

## INDICE

Resumen .....	4
Abstract.....	5
I. Introducción .....	9
II. Justificación .....	10
III. Resumen de los Hechos .....	11
3.1.- Del régimen disciplinario aplicable .....	11
3.2.- Del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD.....	12
3.2.1.- De la Postura del Órgano Sancionador .....	14
3.2.2.- De la Postura del Impugnante .....	15
3.2.3.- De la Postura del Tribunal del Servicio Civil .....	16
IV. Identificación del Problema Jurídico.....	16
V. Análisis Crítico .....	17
5.1 Marco Legal, Doctrinal y Jurisprudencial .....	17
5.1.1. Procedimiento Administrativo Disciplinario - PAD:.....	17
5.1.2. Fases del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD.....	25
5.1.3 Autoridades y Tipos de Sanciones del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD .....	33
5.2 Análisis del Caso Exp. N° 4004-2018-SERVIR/TSC .....	36
5.2.1.- Del Informe de Precalificación .....	36
5.2.2.- Resolución de Inicio de PAD.....	38
5.2.3.- Informe de Órgano Instructor .....	41
5.2.4.- Resolución de Sanción de PAD .....	43
5.2.5.- Recurso de Apelación .....	44
5.2.6.- Resolución del Tribunal del Servicio Civil.....	45
VI. CONCLUSIONES .....	46
VII. REFERENCIAS .....	47

## Índice de Graficas

<b>Gráfico 1</b> Esquema Procedimental del PAD.....	332
---	-----



## Índice de Tablas

<b>Tabla 1:</b> Autoridades competentes del PAD .....	365
---	-----



## I. Introducción

El propósito del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD, es realizar un examen jurídico por parte de las autoridades del PAD, sobre las conductas infractoras del ordenamiento jurídico disciplinario cometidas por los servidores civiles - SC en el desarrollo de sus competencias, dicho procedimiento debe realizarse en el marco del respeto absoluto e irrestricto del debido procedimiento y respetando los derechos fundamentales de los servidores civiles investigados, de tal manera que se pueda emitir una resolución justa y ajustada a derecho, contrario sensu, emitir la resolución de archivamiento.

En el presente caso, recaído en el expediente PAD N° 4004-2018-SERVIR/TSC (registrado ante SERVIR), donde el apelante, SC RATM, interpone recurso de apelación en contra de la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO-URH, solicitando en su pretensión impugnatoria que el acto administrativo sea declarado nulo por el superior jerárquico, alegando deficiente interpretación normativa. Por cuanto la Entidad sancionó al SC por negligencia en el desempeño de las funciones, establecidas en el artículo 85 de la Ley de Servicio Civil.

Por tanto, el análisis académico representa un ejercicio que genera valor, tomando en cuenta que las autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) de primera y segunda instancia determinaron conclusiones opuestas en el caso. Esta discrepancia promueve el fortalecimiento académico y afianza los argumentos y puntos de vista que resolvieron dichas autoridades.

Por lo que, el presente trabajo académico cuenta con una estructura dividida en secciones específicas en base a las directrices determinadas por el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCSM. Estos acápites consideran diversos temas, como la trascendencia jurídica del caso, un resumen de los sucesos acontecidos, la determinación del problema jurídico, un análisis crítico y, por último, las conclusiones a las que se llegó en el caso.

## II. Justificación

En un estado constitucional de derecho, no se admite la concentración o abuso del poder sancionador por parte de la entidad que asume el papel punitivo, materializado en las autoridades sancionadoras del PAD, por lo que, conforme al principio del debido procedimiento, las autoridades del PAD deben emitir sus pronunciamientos conforme las disposiciones normativas que regulan los PAD.

El presente expediente administrativo materia de análisis, se aborda un PAD en el que se analiza la Resolución de Sanción de primera instancia, emitida por la Unidad de Recursos Humanos N° 06-2018-GRA/PEMS-AO/ERH y la Resolución de segunda instancia N° 002139-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala.

Por lo tanto, en el presente estudio el debate está enfocado en determinar si es pertinente o no anular la Resolución de Sanción emitida por la Unidad de Recursos Humanos N° 06-2018-GRA/PEMS-AO/ERH. El aprendizaje proveniente de los fundamentos de las distintas decisiones (la resolución de primera instancia-AUTODEMA y la resolución de segunda instancia-SERVIR) es valiosa para el ámbito académico, ya que permite contraponer argumentos de naturaleza jurídica. En términos de importancia profesional, es vital conocer y analizar que durante la práctica puedan presentarse defectos en los pronunciamientos de la entidad, los mismos que podrían transgredir los derechos de los investigados en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios (PAD). Por ende, el ejercicio del Derecho actúa en pro de la defensa de probables amenazas o vulneraciones de derechos. Por otro lado, en cuanto a la relevancia social, es primordial que en su totalidad los empleados públicos tengan conocimiento sobre los mecanismos que les brindan la oportunidad de defender sus derechos ante probables amenazas o violaciones que se presenten por parte de decisiones de las autoridades del PAD.

### III. Resumen de los Hechos

El presente trabajo académico, tiene por registro de Expediente N° 4004-2018-SERVIR/TSC, ante la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil, el mismo que versa sobre el recurso de apelación, figurando como accionante al servidor RATM, en adelante EL APELANTE, en contra de la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO-URH, del 4 de septiembre del 2018 del Proyecto Especial de Majes de la Autoridad Autónoma de Majes - AUTODEMA, en adelante LA ENTIDAD, alegando en el petitorio lo siguiente: (...) “dicho acto administrativo sea declarado nulo por el superior jerárquico y, revocándolo, declare la inexistencia de responsabilidad administrativa y se declare la conclusión del presente procedimiento administrativo disciplinario.”

#### 3.1.- Del régimen disciplinario aplicable

Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil (2013), que fue publicada el 04 de Julio del año 2013 en la cual se ratifica un régimen actualizado del Servicio Civil que está dirigido a los servidores civiles quienes se encuentran laborando en entidades públicas, con el objetivo de conseguir mayores niveles de efectividad y eficiencia, además de brindar servicios de alta calidad a la población, además fomenta el crecimiento personal para quienes forman parte integrante del sistema de Recursos Humanos del Estado.

Reglamento General de la Ley del Servicio Civil (2014) el 13 de junio de 2014 fue aprobado por Decreto Supremo N° 040 – 2014 – PCM, y en base a su disposición complementaria transitoria número once, se determina que el apartado que corresponde al régimen disciplinario y al proceso sancionador sería vigente a partir de los tres meses posterior a su publicación, en consecuencia, esto se daría a partir del 14 de septiembre de 2014.

Por lo tanto, a partir de dicha fecha, resultan pertinentes las disposiciones establecidas en el Título cinco de la Ley del Servicio Civil y el Título seis del primer libro de su Reglamento General; dichas disposiciones comprendían a los empleados regulados por los Decretos Legislativos números 276, 728 y 1057, y se excluía únicamente a los funcionarios públicos quienes hayan sido elegidos mediante elección popular, directa y universal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

En línea con lo señalado en el punto anterior, a través de la Directiva N° 02–2015–SERVIR/GPGSC titulada "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", la cual fue aprobada mediante la Resolución de

Presidencia Ejecutiva N° 101 – 2015 – SERVIR – PE, se desarrollaron varias aclaraciones relacionadas con el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador estipulado en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General. En su sección 4.1, la directiva determinó que dichas disposiciones eran aplicables a todos los empleados y ex empleados que se encuentren sujetos a los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N° 276, 728, 1057 y la Ley N° 30057.

Es oportuno manifestar en este estadio la precisión del SERVIR, relacionado a la potestad disciplinaria anterior a la ejecución del nuevo régimen y procedimiento disciplinario de la Ley del Servicio Civil (2017); Informe Técnico N° 1453-2017-SERVIR/GPGSC, publicado el 22 de diciembre de 2017.

(...)2.4 El ejercicio del poder disciplinario del Estado sobre sus servidores carecía de un marco legal general, aplicable a los regímenes de vinculación del Estado: i) el régimen de la carrera administrativa (Decreto Legislativo N° 276, ii) el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo 728), y iii) el régimen de contratación administrativa de servicios (Decreto Legislativo 1057), por lo que dependiendo del tipo de vinculación con el Estado, las personas a su servicio tenían diferentes derechos y deberes (dispersos en varios dispositivos legales), que generaban diferentes obligaciones y prohibiciones cuyas infracciones podían ser sancionadas de manera distinta y siguiendo procedimientos también distintos según el tipo de vinculación (Ley del Servicio Civil, 2017, p.2).

En ese sentido y para el presente caso, considerando que los hechos que se imputan a los servidores investigados se han desarrollado en el año 2015, corresponde aplicar las disposiciones normativas del régimen disciplinario establecidas en el Título V de la Ley del Servicio Civil y el Título VI del Libro I de su Reglamento General, siguiendo las reglas sustantivas y/o procedimentales que están señaladas en el numeral 7 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

### **3.2.- Del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD.**

Mediante la Resolución de Gerencia Ejecutiva N° 016 – 2018 – GRA/PEMS- GE(2018) del 24 de enero de 2018, emitida por la Gerencia Ejecutiva del Proyecto Especial de Majes, en adelante “la Entidad”, resolvió iniciar Procedimiento Administrativo Disciplinario, entre otro servidor, al señor RATM, en adelante “el impugnante”, debido a que en su calidad de Jefe de la Unidad de Logística, no habría realizado las acciones necesarias para la realización del proceso de selección que permita la contratación del proveedor del servicio de vigilancia de los terrenos de propiedad de la Entidad ubicados

en las Pampas de Sigwas, en vista que el contrato vigente iba a vencer, pese a que el área usuaria lo requirió reiteradamente, incurriendo en la falta tipificada en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (2013).

Presentado su descargo, mediante la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006 – 2018 – GRA/PEMS-AO/URH(2018), del 04 de setiembre de 2018, la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad; en su condición de órgano sancionador, resolvió imponer la sanción de suspensión por treinta (30) días sin goce de remuneraciones al impugnante, por haber quedado acreditadas las imputaciones realizadas mediante la Resolución de Gerencia Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE(2018).

En la misma Resolución de sanción se impone la sanción de suspensión a ambos investigados, que resuelve lo siguiente:

(...) **Artículo primero:** IMPONER la sanción de SUSPENSIÓN DE TREINTA (30) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES al servidor RATM, quien al momento de los hechos se desempeñaba como jefe de la Unidad de Logística y Servicios. Suspensión que se hará efectiva al día siguiente de notificada la presente Resolución.

**Artículo segundo:** IMPONER la sanción de SUSPENSIÓN DE DOS (02) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES al servidor REVCH, quien al momento de los hechos se desempeñaba como jefe de la Oficina de Administración.

En su oportunidad, el servidor RATM, interpone recurso de apelación, en contra de la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006 – 2018 – GRA/PEMS-AO/URH(2018), teniendo entre sus fundamentos más sólidos que; no se habría realizado una imputación concreta de los hechos en la resolución de inicio del PAD, ni en la resolución de sanción, del mismo modo se habría vulnerado el principio de proporcionalidad.

El SERVIR, emite el Informe Técnico N° 349-2018-SERVIR/GPGSC (2018), de fecha 06 de marzo del 2018, donde precisa en su fundamento 2.4:

Siendo así, la responsabilidad disciplinaria en el marco de la Ley del Servicio Civil consiste en la exigencia del Estado a los servidores por las faltas tipificadas en dicha ley que estos cometan en el ejercicio de sus funciones o de la prestación de sus servicios, para lo cual se impone la sanción correspondiente, previo procedimiento disciplinario de conformidad con el primer párrafo del artículo 91 del Reglamento General de la Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil, 2018, p.4).

Dicho esto, queda claro entonces que el procedimiento administrativo disciplinario, es el instituto legal que permite el desarrollo punitivo de la responsabilidad disciplinaria, considerando esencialmente que, cuando se impone una sanción debe ser previo un procedimiento disciplinario; ello incluye el respeto a las garantías de un debido procedimiento.

### ***3.2.1.- De la Postura del Órgano Sancionador***

Con Resolución N° 006-2018-GRA/PEMS-AO/URH (2018), de fecha 04 de setiembre del 2018, la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad, resuelve IMPONER la sanción de SUSPENSIÓN DE TREINTA (30) DÍAS SIN GOCE DE REMUNERACIONES al servidor RATM, considerando como principales argumentos los siguientes:

- a) El servidor RATM, en su condición de Jefe de la Unidad de Logística y Servicios tenía la responsabilidad de brindar el aprovisionamiento oportuno de requerimiento de servicios de las distintas unidades del PEMS-AUTODEMA.
- b) La Gerencia de Desarrollo del Proyecto Majes Siguas II Etapa, en su condición de área usuaria, desde el mes de marzo del año 2015 requiere que el área de la Unidad de Logística y Servicios realice los actos preparatorios indispensables para la realización del proceso de selección para la contratación del proveedor del servicio de vigilancia para el periodo de 2015 y 2016, para la prestación del servicio de vigilancia privada para resguardo de terrenos de propiedad de AUTODEMA en las pampas de Siguas.
- c) Con fecha 09 de julio de 2015 el servidor RATM, efectúa el estudio de posibilidades que ofrece el mercado, considerando el valor referencial histórico de años anteriores, siendo el monto inclusive menor a dichos montos, por lo que el Arq. José Alcázar Carpio, advierte tal negligencia del servidor RATM, por cuanto ello conllevaría a la declaración de desierto por falta de postores o en su defecto que se otorgue la buena pro, con empresas que no ofrezcan la garantía o seriedad.
- d) Por lo que el servidor RATM, habría incurrido en una negligencia en el cumplimiento de sus funciones, habida cuenta que no actuó de forma tal que al área usuaria hubiese podido satisfacer su necesidad en forma oportuna y en las mejores condiciones de precio y calidad. Por lo que la

falta se tipifica en el literal d) del artículo 85 de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.

### **3.2.2.- De la Postura del Impugnante**

El impugnante en ejercicio de su derecho de defensa formulo en las etapas correspondiente su descargo y apelación, con fecha 16 de febrero de 2018 y 26 de setiembre de 2018 respectivamente, negando la comisión de la infracción imputada y solicitando que se declare la inexistencia de la responsabilidad administrativa disciplinaria, considerando como principales argumentos los siguientes:

- a) Los requerimientos del área usuaria en su totalidad fueron cursados a la Oficina de Administración, no habiendo cursado ninguno de ellos a la Unidad de Logística, considerando que la oficina de Administración y Logística son dos dependencias funcionales diferentes con mesa de partes interna diferentes.
- b) El estudio de posibilidades que ofrece el mercado fue realizado efectivamente por el área de Logística y puesto de conocimiento al área usuaria, con fecha 09 de julio de 2015. Con lo que se acredita que se ha cumplido de forma diligente y oportuna en atender el requerimiento del área usuaria, con el retraso únicamente de 09 días de vencido el contrato con la empresa VISOR.
- c) Conforme lo refiere el entonces vigente artículo 12 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE), es el área de Logística es la encargada de elaborar el informe de determinación del Valor Referencial, como único ente. En este mismo sentido la Ley no señala que el área usuaria tenga la facultad alguna de “observar” la determinación del valor referencial, cuando le correspondía de acuerdo a Ley, proceder a solicitar la certificación presupuestal para completar el expediente de contratación y de esta manera lanzar el proceso.
- d) El impugnante precisa haber cumplido con la elaboración del estudio de mercado, además de ello, precisa que en su oportunidad volvió a elaborar un nuevo estudio de mercado con un nuevo valor referencial, por lo que el proceso de selección si se llevó a cabo y nunca se dejó de prestar el servicio

de vigilancia, por lo que la infracción fue subsanada antes de notificarse la imputación de cargos de la resolución.

### **3.2.3.- De la Postura del Tribunal del Servicio Civil**

La Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil emite la Resolución N° 002139-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala, con fecha 24 de octubre de 2018, ello en razón de la apelación formulada por el impugnante RATM, por lo que la Sala resuelve en el siguiente sentido: Declarar la NULIDAD de la Resolución de Gerencia Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE y de la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO/URH al haberse vulnerado el principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo. Además de retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica - ST, considerando como principales argumentos los siguientes:

- a) El Sala del Tribunal del SERVIR, ve innecesario el pronunciamiento sobre los argumentos precisados en la apelación por parte del servidor impugnante RATM.
- b) Siendo ello así, la Sala considera que en el presente caso NO se considera un concurso de infractores, teniendo en cuenta el rol específico que cada presunto infractor que habría desempeñado en un lugar y tiempo concreto. Por tal motivo, las autoridades competentes para el caso del impugnante deberían haber sido establecidas en forma independiente, en línea con las pautas establecidas en el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.
- c) Además, la Sala precisa que se ha presentado vulneración del principio de legalidad y el debido procedimiento administrativo, en base a que se ha incumplido la normativa legal vigente y el procedimiento regular que se estipula en la Ley N° 30057 y su Reglamento.

## **IV. Identificación del Problema Jurídico**

Conforme se ha analizado el expediente se puede apreciar que el principal problema identificado es:

- Determinar si la Resolución de Sanción emitido por la Unidad de Recursos Humanos N° 06-2018-GRA/PEMS-AO/ERH, de fecha 04 de setiembre del 2018 contraviene los principios del PAD; de legalidad y debido procedimiento en el contexto de aplicación el concurso de infractores establecido en el

numeral 13.3 de la Directiva N°02-2015-SERVIR/GPGSC. Consecuentemente, ello permitirá determinar si corresponde o no declarar la nulidad de la citada resolución de sanción.

## V. Análisis Crítico

### 5.1 Marco Legal, Doctrinal y Jurisprudencial

#### 5.1.1. Procedimiento Administrativo Disciplinario - PAD:

El Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) es definido como un conjunto de acciones dirigidas a establecer que existe responsabilidad administrativa, es decir, la ocurrencia de una transgresión y la correspondiente imposición de una sanción. Este procedimiento es también una garantía fundamental a través de la cual los servidores públicos, que han sido acusados de incurrir en una falta, ejercen sus derechos fundamentales ante la Administración Pública. Al respecto, se pueden resaltar algunas definiciones brindadas por juristas de amplia trayectoria.

Como es el caso del jurista Esteban Miguel Quispe Saravía, que precisa lo siguiente:

El procedimiento administrativo disciplinario (PAD), o “procedimiento sancionador” como también lo denomina la LSC, se configura por una serie de actuaciones eslabonadas que tiene por fin acreditar la existencia de la falta al servicio o el incumplimiento de los deberes por parte de los servidores públicos. Es, por tanto, una actividad administrativa emanada de la potestad punitiva (*ius puniendi*) y sancionatoria disciplinaria del Estado frente a los servidores públicos; que luego de incoada, estos intervienen en el PAD como sujetos pasivos. (Quispe, 2022, p. 87)

En tal sentido, podemos señalar que la potestad sancionadora que tiene el Estado se rige en su ámbito administrativo contra todos los servidores civiles que laboran en el Estado y que se rigen por la Ley del Servicio Civil, ello considerando los derechos o garantías que tengan los sujetos pasivos del PAD.

Por otra parte, el destacado jurista peruano José Luis Jara Bautista, señala lo siguiente referente al PAD:

La potestad sancionadora de la administración pública es el poder jurídico que le permite castigar a los administrados cuando estos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos en el marco constitucional y

legal vigente, ello con el propósito de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar que los servidores incurran en infracciones. Esta se funda en un imperativo general de coerción asignado por Ley, a fin de cumplir los mandatos establecidos en las normas dirigidas a regular y/o determinar las conductas de los ciudadanos. (Jara, 2016, p. 45)

Al respecto el destacado jurista, precisa la especialidad de aplicación de la potestad sancionadora en la administración pública, aclarando que los servidores civiles tengan que conducirse dentro del cumplimiento de funciones respetando el ordenamiento jurídico.

También tenemos la apreciación del tratadista Jorge Eduardo Vilela Carbajal, quien precisa lo siguiente:

El ejercicio del poder disciplinario del Estado sobre sus servidores carecía de un marco legal general, aplicable a los regímenes de vinculación del Estado: i) el régimen de la carrera administrativa (Decreto Legislativo N°276), ii) el régimen laboral de la actividad privada (Decreto Legislativo N° 728), y iii) y el régimen de contratación administrativo de servicios (Decreto Legislativo N° 1057), por lo que, depende del tipo de vinculación con el Estado, las personas a su servicio tenían diferentes derechos y deberes (dispersos en varios dispositivos legales), que generaban diferentes obligaciones y prohibiciones cuyas infracciones podían ser sancionadas de manera distinta y siguiendo procedimientos también distintos según el tipo de vinculación (Vilela, 2019, p.27).

Con una aseveración acertada el jurista precisa la importancia de unificar la normativa sancionadora y poder ejercer el poder disciplinario del Estado con un criterio de unidad para los regímenes laborales del Estado.

### **Principios que Rigen el Procedimiento Administrativo Disciplinario - PAD.**

La potestad disciplinaria del PAD se rige, conforme lo señala el artículo 92 ° del Reglamento General, por los principios enunciados en el artículo 248° del TUO de la LPAG, siendo estos:

**Legalidad.** - Solamente por medio de normas legales se puede otorgar a las entidades públicas la potestad para sancionar y prever las consecuencias administrativas que podrían ser impuestas a un servidor público, sin que en ningún caso se aplique la privación de la libertad. Además, esta legalidad esta compuesta

por tres elementos, tal como sostiene el experto en Derecho Administrativo; Juan Carlos Morón Urbina.

La legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional” (Morón 2019, p.64)

Por lo que, queda claro, que el principio de legalidad contempla que todas las decisiones de las entidades se deben alinear a las regulaciones de nuestro sistema jurídico, con la finalidad de evitar cualquier acto de naturaleza arbitraria en perjuicio de los investigados o servidores civiles que forman parte de un PAD.

**Debido procedimiento.** - Las sanciones no deben imponerse sin el debido trámite del procedimiento correspondiente, considerando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulan el ejercicio del poder sancionador deben especificar claramente la correcta diferenciación entre la etapa de instrucción y la etapa de sanción, definiendo las funciones que corresponden a cada una de las autoridades del PAD.

Respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el Procedimiento Disciplinario, el jurista Jorge Eduardo Vilela Carbajal precisa lo siguiente:

Es así como, en el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios, la exigencia del respeto irrestricto de tales derechos y garantías adquiere una dimensión mayor, toda vez que en ellos –los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración. Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que: los Poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de las personas. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto de los provenientes de los particulares. En consecuencia, si un

órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinado o la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado.

De esta manera, podemos colegir que las entidades públicas al hacer ejercicio de su potestad sancionadora disciplinaria están obligadas a respetar el debido procedimiento y las garantías que de él se desprenden, de lo contrario el acto emitido soslayando tal derecho carecería de validez (Vilela, 2019, p.274).

Por lo que, se debe resaltar la importancia del respeto al debido procedimiento en todas las actuaciones de la Administración Pública, contrario sensu, como refiere el autor, carecerá de validez.

**Razonabilidad.** -Las autoridades tienen la responsabilidad de asegurarse de que cometer una acción que a posterior implica una sanción no sea más beneficiosa para el infractor, que el cumplimiento de las reglas violadas o ser sancionado. No obstante, las penalizaciones que sean aplicadas deben estar en proporción con la transgresión calificada como peligrosa, en base a los criterios de graduación establecidos por la Ley.

Referente a este principio, señala el tratadista José Luis Jara Bautista lo siguiente:

En esta línea de ideas los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en la práctica configuran verdaderos frenos que impiden que la administración pública, en el ejercicio de su poder disciplinario determine una sanción administrativa, limitándose a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que, además, efectúe una apreciación razonable de los hechos en relación con quién los hubiese cometido; es decir, que no se trata solo de contemplar los hechos en abstracto, sino en cada caso y tomando en cuenta los antecedentes del servidor (Jara, 2016, p. 140).

Por ende, acorde al principio de razonabilidad, toda acción de la administración pública debe estar fundamentada en criterios lógicos que se encuentren en concordancia con la ley, asegurándose que los objetivos se alineen al interés del Estado Constitucional de Derecho.

**Tipicidad.** - Solamente se consideran como transgresiones susceptibles de sanción administrativa aquellas que se encuentren claramente establecidas en normas legales mediante su definición. A través de la clasificación de las transgresiones, no se puede solicitar a los servidores civiles que cumplan obligaciones que no estén previamente contempladas en una norma legal o reglamentaria correspondiente.

El tratadista Esteban Miguel Quispe Saravia, señala lo siguiente:

La tipicidad tiene su fuente en el principio de legalidad, desarrollando lo que la Ley ha regulado de manera general o –in abstracto-. La tipicidad es la denominación técnica de la falta y su descripción legal, constituyendo uno de los elementos esenciales para la sanción. El antecedente del concepto de tipicidad lo encontramos en el principio jurídico –nullum crimen sine lege- (no hay crimen sin ley- (2022, p.139).

Queda absolutamente claro, que toda propuesta de sanción que formule la Secretaria Técnica - ST en el Informe de Precalificación y subsecuentemente la sanción que emita la autoridad sancionadora, debe estar prescrita en la Ley, Reglamento u otra disposición de carácter general.

**Irretroactividad.** - Las regulaciones sancionadoras que se encuentran en vigencia en el momento que ocurre la transgresión por parte del servidor civil son aplicables, a menos que las normativas posteriores le brinden un trato más favorable. En tal caso, dichas disposiciones punitivas tienen un efecto retroactivo en el tiempo en los casos que benefician al presunto infractor o al infractor, tanto en lo que concierne a la identificación de la infracción, así como a la sanción y sus plazos de prescripción, inclusive en relación con las sanciones que se encuentran en proceso al momento de la que entra en vigencia la nueva disposición.

Relacionado a dicho principio el tratadista Jorge Eduardo Vilela Carbajal precisa: “Del citado principio se advierte que se debe aplicar las normas sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción salvo que la norma sobre plazos de prescripción (entre otras) posterior le sea más favorable al infractor (Vilela, 2019, p. 285)”.

**Concurso de Infracciones.** - En circunstancias en las que una acción específica sea clasificada como más de una infracción, se deberá imponer la sanción que corresponde a la infracción que se considera mayor gravedad, aunque no se exime la posibilidad de exigir las demás responsabilidades estipuladas por las leyes.

Al respecto la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC en el numeral 13.2 ha señalado que, en caso del concurso de infractores, esto es, la concurrencia de más de un partícipe en el mismo hecho que configura la falta actuará como órgano instructor el inmediato superior de aquellos servidores que tengan igual o similar nivel jerárquico.

El tratadista Jorge Eduardo Vilela Carbajal, precisa sobre sobre este principio lo siguiente:

Resulta relevante precisar en este punto que la figura de concurso de infractores supone que los presuntos infractores participen de un mismo hecho, es decir, que la obligación incumplida haya sido la misma y cometida de forma simultánea por parte de los presuntos infractores; caso contrario, si la participación de los presuntos infractores hubiera sido en virtud a actuaciones independientes, individualizables y distinguibles unas de otras, no se configuraría un concurso de infractores, correspondiendo por tanto la tramitación de procedimientos disciplinarios independientes cada uno con las autoridades correspondientes, o de resultar posible, la figura de acumulación de procedimientos disciplinarios (Vilela, 2019, p. 149).

**Continuación de infracciones.** - Para determinar si es posible establecer la imposición de sanciones por transgresiones que se presenten recurrentemente por parte del servidor civil, es necesario que transcurran al menos treinta (30) días hábiles desde la fecha en que se determinó la última sanción, además se debe comprobar que se le solicitó al administrado que detenga la infracción dentro de ese plazo. En los siguientes casos, las entidades no podrán alegar la continuidad y/o imponer la sanción correspondiente, bajo sanción de nulidad:

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en

el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

Para el tratadista Alejandro Nieto Garcia, este principio se acentúa en el siguiente sustento:

La infracción continuada puede ser definida como la realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes conceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido, es decir, en el supuesto regulado por el presente principio nos encontramos ante los casos en los que la acción infractora continua y no se encuentra conformada por un acto único, sino por una concatenación de actos perdurables y persistentes en el tiempo (Nieto, 1994, p.451).

En una semejanza al Derecho Penal, podemos relacionar a manera de conclusión respecto a este principio; con el concurso real de delitos. Por lo que se podría imponer sanciones sucesivas.

**Causalidad.** - La responsabilidad de ser asumida en quien lleva a cabo la conducta pasiva o activa lo que en consecuencia resulta en una infracción sancionable.

En relación con este principio, debemos precisar la posición del Tribunal Constitucional, que de manera categórica define otro de los límites a la potestad sancionadora:

(...) un límite a la potestad sancionadora del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable (Exp. 2868-2004-AA/TC – fundamento 21).

Al respecto debemos precisar la diferencia que existe con el Derecho Penal, la aplicación de este principio en el ámbito del Derecho Administrativo Disciplinario requiere que la sanción sea aplicada únicamente al servidor público quien cometió en forma directa la conducta sancionable y no se extiende, por ejemplo, a quienes podrían haber actuado como instigadores.

**Presunción de licitud.** - Las entidades públicas deben suponer que los servidores civiles actuaron en línea con sus obligaciones a menos que se disponga de pruebas que evidencien lo contrario.

Es importante resaltar la posición del tratadista Roberto Baca Merino, respecto a este principio:

Es entendido como un principio – derecho con reconocimiento pleno en todo ámbito de la actuación estatal, en la que se discuta la presunta responsabilidad de toda persona. Esta presunción de licitud brinda una protección inicial y relativa al imputado, e impone una carga para el órgano - jurisdiccional o administrativo – que tiene a cargo la evaluación de dicha responsabilidad. En palabras de Baca Merino, - es preferible dejar impune al culpable de un hecho punible que perjudicar a un inocente – y, conforme ya se advirtió, esta presunción de inocencia tiene pleno reconocimiento en el ámbito administrativo, el mismo que ha sido trasladado como presunción de licitud (Baca, 2008, p. 268).

Al respecto, dentro de la fase instructiva del PAD, se tendrá que demostrar, si es que dicha relativización, a través de la atribución de una presunta comisión de falta disciplinaria, estuvo o no correctamente efectuada. A efecto de establecer si la presunción de licitud se ve reforzada o desvirtuada, será indispensable contar y evaluar los elementos de convicción obtenidos por la Secretaria Técnica, durante la investigación preliminar de manera objetiva.

**Culpabilidad.** - La responsabilidad administrativa está basada en el comportamiento de naturaleza individual, exceptuando que esté establecida por ley o decreto legislativo como responsabilidad administrativa objetiva.

Gustavo Rico Iberico, tratadista del Derecho Administrativo Disciplinario, señala sobre el principio de culpabilidad:

No será suficiente acreditar que el servidor y/o ex servidor civil sometido al PAD ha ejecutado una acción y/o omisión tipificada como falta para que se determine su responsabilidad disciplinaria, sino que también se tendrá que comprobar la presencia del elemento subjetivo. La verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad (Rico, 2022, p. 105).

Posición sostenida y respaldada en la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que garantiza si existiese una sanción, ello debería de

realizarse previo un procedimiento, donde se acredite que el presunto infractor haya actuado de manera dolosa.

**Non bis in idem.** - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

El Informe Técnico N° 365-2016-SERVIR/GPGSC, emitido el 08 de marzo de 2016, precisa:

Si es el caso de un servidor civil ha sido sancionado con despido por falta grave como resultado de un procedimiento administrativo disciplinario y absuelto en la vía penal por la presunta comisión de delitos, no se configura en modo alguno el Principio de Non bis in ídem, relativo a la prohibición de imponer doble sanción a los mismos sujetos por los mismos hechos.

En efecto, en dicho caso se habría producido una sanción en la vía administrativa y una absolución en la vía penal, no existiendo por tanto duplicidad de sanciones (2019 p.275).

Queda claro, dicha aclaración que realiza el SERVIR, como ente rector en la gestión de Recursos Humanos, referente al principio de Non bis in ídem.

Cabe precisar en esa línea de fundamentación sobre los principios que rigen el Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD que precisa el jurista Esteban Miguel Quispe Saravia lo siguiente:

Un principio no es una garantía, sino el fundamento, es la base de una garantía. Una garantía es una institución procedimental de seguridad y de protección a favor del individuo, la sociedad o el mismo Estado para que dispongan de medios que hagan efectivo el goce de los derechos materiales frente al peligro o riesgo de ser desconocidos (Quispe, 2022, p.117).

### ***5.1.2. Fases del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD.***

#### **Investigación Preliminar e Informe de Precalificación.**

En estricto, el Reglamento de la Ley del Servicio Civil N° 30057, no establece como una fase del Procedimiento Disciplinario, la investigación preliminar y precalificación de la falta imputada realizada por la Secretaría Técnica – ST. Solo se podría calificar como una pre-fase que es anterior al

inicio formal del PAD, en esta pre-fase se realizan las actuaciones previas de investigaciones, Investigación y revisión que tiene el propósito de determinar de manera preliminar si existen o no las circunstancias que justifiquen el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD). Esta averiguación inicial se lleva a cabo tomando en cuenta lo siguiente:

- Se inicia a partir de la presentación de las denuncias, o de los reportes que provengan de los órganos o unidades orgánicas de las entidades públicas. O por recomendación del Órgano de Control Institucional, donde se advierta que un servidor civil o un ex servidor ha cometido una falta disciplinaria la cual es pasible de sanción administrativa.
- La Secretaría Técnica - ST, en caso de que considere necesario puede solicitar mayor documentación, para lo cual solicitará al órgano o unidad orgánica competente un informe técnico especializado sobre la materia; asimismo, puede solicitar aclaraciones o comentarios a los servidores involucrados, así como información adicional a cada órgano o unidad orgánica de la entidad pública.
- Concluida la investigación preliminar, Secretaría Técnica - ST emite un informe de precalificación en la cual se determinan los indicios de la presunta existencia de responsabilidad disciplinaria. Dicho informe debe ser remitido al órgano instructor que tiene a su cargo la fase instructiva del PAD, de ser el caso.
- En los casos que la presunta comisión de una falta derive de un informe del Órgano de Control Institucional, la Secretaría Técnica - ST procede a identificar en su informe de precalificación, al órgano instructor competente para dar inicio a la fase instructiva.
- Si después de realizadas las investigaciones pertinentes, se considera que no existen indicios razonables para el inicio del PAD, al no contar con medios probatorios que acrediten la responsabilidad administrativa del servidor o ex servidor implicado, o por no constituir falta disciplinaria o administrativa, la Secretaría Técnica - ST puede declarar “no ha lugar” el inicio del PAD en el informe de precalificación y dispone el archivo de la denuncia o reporte; dicho informe debe ser emitido al jefe de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.

- Asimismo, en el caso que las investigaciones preliminares se inicien debido a un reporte del jefe de la oficina de recursos humanos o el que haga sus veces del presunto infractor, y la Secretaría Técnica - ST determina que no hay mérito para el inicio del PAD, el informe de precalificación también debe ser remitido al jefe de la oficina de recursos humanos o al que haga sus veces.
- Cuando el informe de precalificación dispone **archivo/no ha lugar** de la denuncia, este debe contener la siguiente estructura:
  - Identificación del servidor o del ex servidor civil señalado en la denuncia, reporte o informe de OCI, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.
  - Descripción de los hechos relacionados con la falta presuntamente cometida señalada en la denuncia, reporte o informe de control interno y los medios probatorios en que se sustentan.
  - Norma jurídica presuntamente vulnerada.
  - Descripción de los hechos identificados producto de la investigación realizada por Secretaría Técnica - ST.
  - Fundamentación de las razones por la que se dispone el archivo/no ha lugar.
  - Disposición de archivo/no ha lugar.
- Cuando el informe de precalificación recomienda el **inicio** del PAD, este debe contener lo siguiente:
  - Identificación del servidor o del ex servidor, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.
  - Descripción de los hechos relacionados con la falta. Identificación de los hechos señalados en la denuncia, reporte o informe de control interno, así como, de ser caso, lo hechos identificados producto de la investigación realizada y los medios probatorios presentados y los obtenidos de oficio.
  - Norma jurídica presuntamente vulnerada.
  - Fundamentación de las razones por las cuales se recomienda el inicio del PAD.
  - Posible sanción a la presunta falta imputada.

- Identificación del órgano instructor competente para disponer el inicio del PAD.
- De ser el caso, propuesta de medida cautelar. Debe tenerse en cuenta la gravedad de la presunta falta, así como la afectación que esta genera al interés general.
- Recomendación del inicio del PAD.

Referente a esta pre-fase, precisa el tratadista Esteban Miguel Quispe Saravia:

La precalificación se realiza teniendo en cuenta los hechos expuestos en denuncia y las indagaciones previas realizadas. Durante la investigación preliminar el secretario técnico – ST podrá realizar entre otras las siguientes diligencias: a) visitas de inspección o de constatación, b) declaraciones o entrevistas, c) recopilación de informaciones que permitan el esclarecimiento de los hechos, d) verificación documentaria, e) otras que resulten necesarias (Quispe, 2022, p. 455).

Conforme estos criterios debemos manifestar que al Secretario Técnico – ST le corresponde establecer la posible sanción que se deberá aplicar y en base a ello identificar al organismo instructor competente que se encargará de tomar la decisión de iniciar el Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD emitiendo la resolución de inicio del PAD.

Contrario sensu, a la posición de tratadista anterior, tenemos la posición de Gustavo Rico Iberico, quien si considera como una fase más del PAD la investigación preliminar:

En esta fase del procedimiento se tiene por finalidad recopilar los elementos de convicción, tanto de cargo como de descargo, que permitan a la Secretaría Técnica – PAD emitir su pronunciamiento respecto a los hechos denunciados o reportados, el cual tiene solo dos resultados posibles:

- Ante la existencia de elementos de convicción suficientes, se debe recomendar al órgano instructor la instauración del PAD mediante la emisión de un informe de precalificación.
- Ante la ausencia de elementos de convicción o ante la atipicidad de la conducta presuntamente infractora, mediante un informe debidamente sustentado, tiene que declarar - no ha lugar a trámite- la denuncia o reporte; en consecuencia, se debe disponer el archivo del expediente. En este

supuesto, el informe que emite no requiere ser elevado al órgano instructor, sino que es archivado directamente por la Secretaría Técnica - PAD (Rico, 2022, p.257).

En esta fase; llamada y/o considerada por el tratadista Rico, se encuentra en estricto; la comisión de la falta, la asunción de conocimiento por parte del área de Recursos Humanos, la participación de la Secretaría Técnica donde se verifica los plazos prescriptorios y en específico los actos propios de investigación.

**a) Fase instructiva.**

Esta etapa es responsabilidad del ente instructor y contempla las acciones que están dirigidas a establecer la responsabilidad disciplinaria administrativa, esto es, la **imputación de cargos**, la **formulación de descargos** y la **actuación de los medios probatorios**.

Se inicia con la notificación al servidor o ex servidor de la resolución o comunicación que determina el inicio del PAD, la cual debe contener de forma obligatoria lo siguiente:

- La identificación del servidor.
- La imputación de la falta.
- La norma jurídica presuntamente vulnerada.
- La medida cautelar, en caso corresponda.
- La sanción que correspondería a la falta imputada.
- El plazo para presentar el descargo.
- Los derechos y las obligaciones del servidor.
- Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del PAD.
- La autoridad competente para recibir los descargos y el plazo.

El acto de inicio con el que se imputan los cargos debe acompañar los antecedentes documentarios que dieron lugar al inicio del PAD. Este acto no es impugnabile.

El servidor tiene un plazo de cinco días para presentar su descargo ante el órgano instructor, a solicitud del servidor, se puede prorrogar el plazo según el principio de razonabilidad.

En los casos que la sanción recomendada sea amonestación escrita, el presunto infractor puede solicitar en el escrito de sus descargos, que le brinde fecha y hora para la realización de su informe oral, el cual puede ser realizado por el servidor o por su abogado.

Vencido el plazo para presentar sus descargos, el órgano instructor con el apoyo de la Secretaría Técnica - ST lleva a cabo el análisis e indagaciones necesarios para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor.

La fase instructiva finiquita con la elaboración y posterior entrega del informe en el mismo que el órgano instructor emite su pronunciamiento sobre la presencia o ausencia de la falta que se atribuye al servidor o ex servidor, recomendando al órgano sancionador la sanción que debe ser aplicada o el archivo del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD). El informe deberá contemplar los siguientes aspectos:

- Los antecedentes del procedimiento.
- La identificación de la falta imputada, así como de las normas presuntamente vulneradas.
- Los hechos que determinarían la comisión de la falta.
- El pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del investigado.
- La recomendación de la sanción aplicable, de ser el caso.
- Proyecto de resolución, debidamente motivada.

Como precisa el tratadista Jorge Eduardo Vilela Carbajal, de forma consensuada con lo establecido en el fundamento 2.20 del Informe Técnico N° 1037-2018-SERVIR/GPGSG, lo siguiente:

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); 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 sustenten. (Vilela, 2019, p.97)

Habiendo vencido el plazo, el órgano instructor, como precisa el autor debe realizar el análisis e indagaciones necesarias para determinar la responsabilidad imputada al servidor civil.

#### **b) Fase sancionadora.**

Esta etapa se encuentra dentro de las responsabilidades del órgano sancionador y contempla desde la recepción del informe del órgano instructor hasta la posterior

emisión de la notificación o decisión que determina la aplicación de la sanción o establece el archivo del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD).

Esta fase se desarrolla de la siguiente manera:

- El órgano sancionador notifica al servidor o ex servidor el informe emitido por el órgano instructor, a efecto de que este pueda solicitar informe oral ante el órgano sancionador.
- La solicitud del informe oral debe ser presentada por escrito dentro del plazo de tres días hábiles.
- El órgano sancionador debe atender el pedido, señalando fecha y hora para la realización del informe oral.
- El órgano sancionador preside la diligencia del informe oral y emite el acta correspondiente.
- La resolución emitida por el órgano sancionador pronunciándose sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria pone fin a la instancia.
- Se debe remitir una copia de la resolución a la oficina de recursos humanos o el que haga sus veces, para los trámites de registro en el legajo personal en el RNSS.

Las autoridades del PAD deben tener en cuenta que el periodo de tiempo que se presenta entre el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario y la posterior emisión de la resolución que impone la sanción o el archivamiento del procedimiento no puede ser mayor un año natural.

En la misma línea y de forma consecuente, el jurista Jorge Eduardo Vilela Carbajal, manifiesta lo siguiente sobre esta fase:

(...) el órgano sancionador podrá apartarse de las conclusiones emitidas por el órgano instructor, debiendo argumentar las razones de su decisión, esto es, deberá tener en cuenta que los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la LSC. La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad.

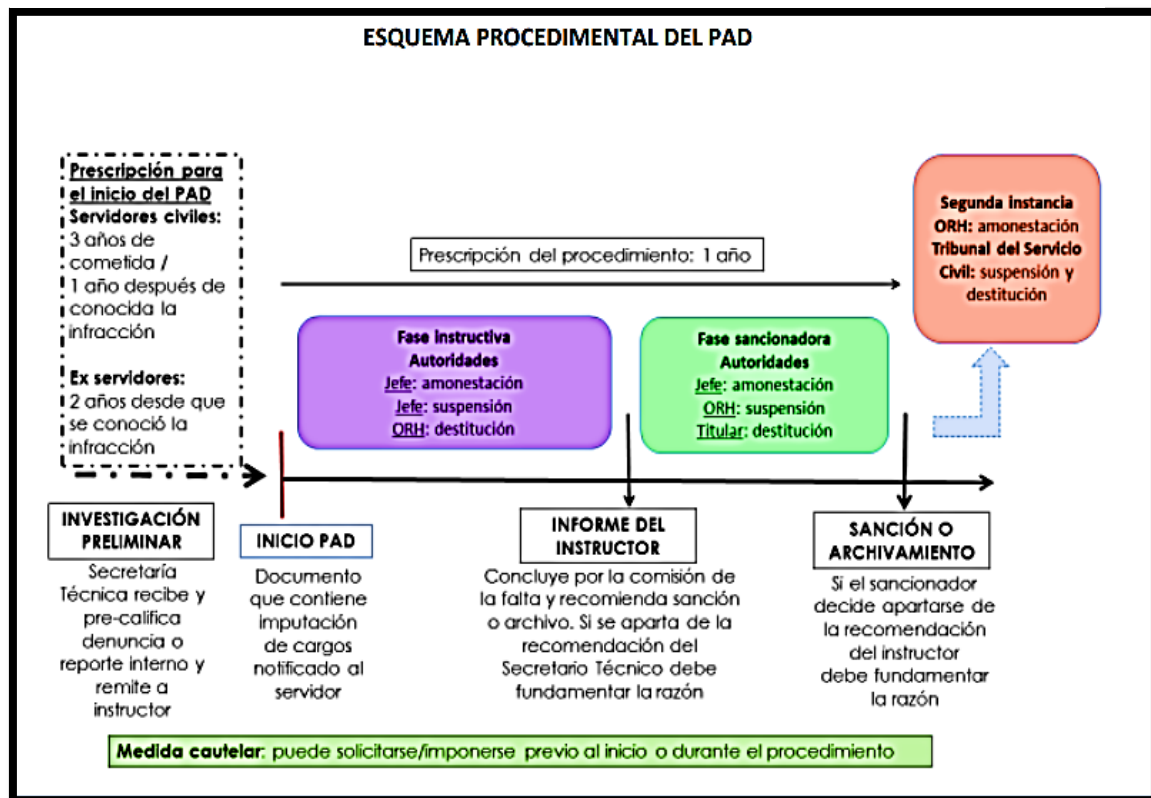
Asimismo, al analizar el caso concreto, las autoridades competentes de cada entidad pública no solo deben contemplar la naturaleza de la infracción, sino que también deben valorar los antecedentes del servidor (Vilela, 2019, p. 98).

En esta parte, debemos dar algunas apreciaciones, respecto a los recursos de impugnación, que en estricto no está considerado como una fase del PAD, pero en la doctrina algunos autores lo consideran como una fase, en fin, daremos de toda nuestra posición.

El principio de doble instancia es reconocido por el inciso 6 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, respecto del cual los Procedimientos Administrativos Disciplinarios no son óbice.

El Decreto Legislativo N° 1023, precisa que el Tribunal del Servicio Civil, es la autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de ORH de la entidad. Cabe manifestar, que el pronunciamiento emitido por Tribunal del Servicio Civil agota la vía administrativa.

**Gráfico 1**  
*Esquema Procedimental del PAD*



Nota: Tomado de SERVIR (2016) Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC

La Ley del Servicio Civil y su Reglamento General de la Ley del Servicio Civil establecen como medios impugnativos el recurso de reconsideración y el recurso de apelación, conforme los parámetros de competencias para cada tipo de sanción.

### **5.1.3 Autoridades y Tipos de Sanciones del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD**

Conforme el artículo 92 establecido en la Ley del Servicio Civil N° 30057; son autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD los siguientes:

- a) El jefe inmediato del presunto infractor.
- b) El jefe de recursos humanos o quien haga sus veces.
- c) El titular de la entidad.
- d) El Tribunal del Servicio Civil.

En lo que refiere a la designación del secretario técnico, debemos precisar que, en el presente año, ha existido una modificación a la Ley del Servicio Civil, Ley

N°30057, contemplado en la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31433, donde se modifica el artículo 92° de la Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil (2022) estableciéndose que:

(...) En el caso de gobiernos regionales y gobiernos locales, la designación del secretario técnico se realiza mediante acuerdo de consejo regional o acuerdo de concejo municipal, según corresponda, siendo la designación por dos años renovables una sola vez y por el mismo plazo. 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 (Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil, 2022).

Anteriormente a la modificación precisada, la designación del Secretario Técnico, como órgano de apoyo técnico de las autoridades del PAD, eran designadas por el Titular de cada entidad; considerada por el SERVIR; el Gerente Regional, Gerente Municipal, Director Ejecutivo o quienes asumían la máxima instancia administrativa de las entidades públicas, a diferencia de la modificación, ahora las designaciones de los Secretarios Técnicos se realizan por los máximos organismos políticos de las entidades.

Ahora bien, tenemos a las autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario - PAD, según la sanción aplicable:

- a) Cuando la Sanción es una **AMONESTACIÓN VERBAL**, le impone de forma personal y reservada el **jefe inmediato** del órgano o unidad orgánica donde prestó servicios el servidor al momento de la comisión de la falta. Dicha sanción no se registra en el legajo personal.
- b) Cuando la sanción es **AMONESTACIÓN ESCRITA**, el jefe **inmediato instruye y sanciona**, mientras que la oficina de Recursos Humanos o el que haga sus veces se encargará de oficializar y notificar la sanción impuesta al servidor o ex servidor y registrarla en el legajo del servidor.
- c) Cuando la sanción a imponer es una **SUSPENSIÓN SIN GOCE DE REMUNERACIONES**, el **órgano instructor es el jefe inmediato**, y el

**órgano sancionador es la oficina de Recursos Humanos** o el que haga sus veces. La Secretaría Técnica - ST queda a cargo de la notificación de los actos de oficialización de la sanción.

- d) Cuando la sanción es **DESTITUCIÓN**, el jefe de **Recursos Humanos** o el que haga sus veces es el **órgano instructor**, mientras que el **órgano sancionador es el titular de la Entidad**. La Secretaría Técnica queda a cargo de la notificación de los actos de oficialización de la sanción.
- e) Cuando la falta disciplinaria es cometida por el jefe de la oficina de Recursos Humanos o el que haga sus veces y sea sancionable con amonestación escrita, el jefe de la oficina de administración instruye, sanciona y notifica la sanción. Cuando la falta sea sancionable con destitución o suspensión, instruye el jefe de administración y sanciona el titular de la entidad.

El tratadista Jorge Eduardo Vilela Carbajal, precisa sobre las autoridades competentes del PAD: “Como puede advertirse, la determinación de las autoridades competentes del PAD es de acuerdo a la posible sanción (...)”

Dicha posición se corrobora con lo antes manifestado y con lo precisado por el SERVIR, que deja claro en el Informe Técnico N°1105-2018-SERVIR/GPGSC, emitido el 18 de julio de 2018– “Autoridades del procedimiento administrativo disciplinario en la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil (2019 p. 103)”.

En relación con la sanción, el Tribunal del Servicio Civil define: se entiende como una consecuencia que el servidor civil o ex servidor civil deberá asumir por que ha cometido una falta disciplinaria, la misma que es impuesta por la entidad pública en la que se encuentra prestando o ha prestado servicios. Dicha sanción tiene incidencia directa en la relación de empleo, ya sea se presente el caso de suspensión temporal o poniéndole fin de manera definitiva a la relación laboral.

**Tabla 1**

*Autoridades competentes del PAD*

Sanciones	Primera Instancia			Segunda Instancia
	Órgano Instructor	Órgano Sancionador	Oficialización de la sanción	
Amonestación Escrita	Jefe Inmediato del presunto infractor	Jefe Inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos
Suspensión	Jefe Inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos	Tribunal del Servicio Civil
Destitución	Jefe de recursos humanos	Titular de la entidad	Titular de la entidad	Tribunal del Servicio Civil

*Nota: Tomado de SERVIR (2016) Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC*

## 5.2 Análisis del Caso Exp. N° 4004-2018-SERVIR/TSC

### 5.2.1.- Del Informe de Precalificación

Conforme el literal f), numeral 8.2 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, la Secretaría Técnica de AUTODEMA emitió el Informe de Precalificación N° 004-2018/PEMS-GE/SEC, referido a la contratación para prestación del servicio de vigilancia en las Pampas de Siguas.

Además de ello debemos precisar que el anexo C2 de la Directiva antes mencionada establece la estructura que debe contener un Informe de Precalificación.

Cabe precisar en este estadio del análisis del expediente que, la Secretaría Técnica emitió un solo Informe de Precalificación para los dos presuntos infractores, más aún cuando no se configuraría la figura jurídica de concurso de infractores, pero el presente análisis se concentrará en el PAD del servidor RATM.

Dicho en ese sentido, analizaremos la estructura que debe contener un Informe de Precalificación:

a) **Identificación del servidor, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.**

Al respecto, de la revisión de los actuados, se aprecia que la Secretaría Técnica de la entidad, como órgano de apoyo ha cumplido con identificar a los servidores civiles, señalando los puestos o cargos que éstos desempeñaban al momento de la comisión de los hechos.

b) **Descripción de los hechos que configuran la presunta falta. Identificación de los hechos señalados en la denuncia, reporte o el informe de control interno, así como de ser el caso, los hechos identificados producto de las investigaciones realizadas y los medios probatorios presentados y los obtenidos de oficio.**

En el presente caso materia de análisis, se realiza la descripción de los hechos que configuran la presunta falta referente al servidor RATM, hechos que derivan de los antecedentes concluyentes de la Resolución Ejecutiva Regional N° 536-2017-GRA/GR de fecha 04 de octubre de 2017.

c) **Norma jurídica presuntamente vulnerada.**

Sobre el particular, la Secretaría Técnica precisa como norma presuntamente vulnerada para el servidor RATM, el literal d) y o) del artículo 85 del Ley del Servicio Civil, además del acápite II y III y artículo 45 de la Descripción de Funciones de Personal de AUTODEMA – PEMS 2015, aprobado por Resolución Gerencial Ejecutiva N° 386-2015-GRA/PEMS-GE (vigente desde el 31 de octubre de 2015).

Como se aprecia en el informe de precalificación; se hace mención como norma presuntamente vulnerada el literal o) del artículo 85 de la LSC, pero no se desarrolla tal disposición normativa. Más aún cuando los hechos investigados en el presente caso no se subsumirían en el supuesto normativo que precisa lo siguiente:

*o) Actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros.*

d) **Fundamentación de las razones por las cuales se recomienda el inicio del PAD. Análisis de los documentos y en general de los medios probatorios que sirven de sustento para dicha recomendación.**

La estructura establecida por el SERVIR, para la formulación del informe de precalificación, relacionada a este punto, no es cumplida por la Secretaría Técnica; por cuanto no se observa las razones por las que se recomienda el inicio del PAD, tampoco existe el análisis de los medios probatorios que sustentan la recomendación de inicio del PAD.

e) **La posible sanción a la presunta falta imputada.**

La Secretaría Técnica propone como sanción a la presunta falta, la suspensión sin goce de remuneraciones.

f) **Identificación del órgano instructor para disponer el inicio del PAD.**

Para el presente procedimiento disciplinario la Secretaría Técnica, identifica como Órgano Instructor al Gerente Ejecutivo de AUTODEMA.

Cuando la posible sanción a imponer es de suspensión; como en el presente caso del servidor RATM, en su condición de Jefe de la Unidad de Logística y Servicios, el órgano instructor debería de ser su jefe inmediato; ello quiere decir, el Jefe de la Oficina de Administración de AUTODEMA.

g) **De ser el caso, propuesta de medida cautelar. Debe tenerse en cuenta la gravedad de la presunta falta, así como la afectación que este general interés general.**

Para el presente caso, la Secretaria Técnica, no ha considerado necesario la imposición de medida cautelar.

h) **Recomendación de inicio del PAD.**

La Secretaria Técnica de la entidad recomendó al órgano instructor, expedir la resolución de inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de los dos servidores civiles (RVCH y RATM).

### ***5.2.2.- Resolución de Inicio de PAD***

Conforme el numeral 15 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, el Órgano Instructor del PAD, considerado por la Secretaría Técnica es la Gerencia Ejecutiva de AUTODEMA, el cual emite la Resolución de Gerencia

Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE, que resuelve INICIAR el PAD en contra de los señores RVCH Y RATM.

Designación errónea advertida por nuestra parte en el análisis anterior, por cuanto dicha designación debió de realizarse de forma independiente para cada presunto infractor, por el cargo y desempeño de funciones que venían desarrollando al momento de la comisión de la presunta falta imputada. Por ende, la emisión de la Resolución de Inicio del PAD debió realizarse de forma independiente para cada servidor, hecho que no fue de esa manera.

Además de ello debemos precisar que el anexo D de la Directiva antes mencionada establece la estructura que debe contener el acto resolutivo de inicio del PAD, el cual analizaremos en el siguiente orden:

a) **Identificación del servidor o ex servidor civil procesado, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.**

Siguiendo el criterio de análisis de la Secretaría Técnica, el Órgano Instructor ha cumplido con identificar a los servidores civiles, señalando los puestos o cargos que éstos desempeñaban al momento de la comisión de los hechos.

b) **La falta disciplinaria que se imputa, con precisión de los hechos que configurarían dicha falta.**

En la resolución de inicio no se aprecia el ítem 2, de la estructura del acto que inicia el PAD, conforme el anexo D de la Directiva antes mencionada; sin embargo, de la referida resolución de inicio se aprecia en el título: imputación de cargos, para ambos presuntos infractores. Para el caso que nos avoca, la falta disciplinaria para el servidor RATM fue: en su condición de Jefe de la Unidad de Logística y Servicios del PEMS – AUTODEMA, no realizar las acciones necesarias para la realización del proceso de selección que permita la contratación del proveedor del servicio de vigilancia de los terrenos ubicados en la pampa de siguas, a pesar de los requerimientos que se efectuaron por el área usuaria con anticipación.

c) **Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento. Análisis de los documentos y en general los medios probatorios que sirven de sustento para la decisión.**

Este ítem como tal no fue identificado en la resolución de inicio de la Gerencia Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE. Pero dentro de los hechos relevantes

podemos apreciar el cuadro N° 01, donde se describe los antecedentes y documentos que dieron origen al PAD, además del análisis de los medios probatorios que sustentan dicho inicio del PAD.

**d) La norma presuntamente vulnerada.**

No se observa como tal dicha estructura, pero si como – tipificación de la falta - que se estableció en el mismo criterio del informe de precalificación:

Sobre el particular, el Órgano Instructor precisa como norma presuntamente vulnerada para el servidor RATM, el literal d) y o) del artículo 85 del Ley del Servicio Civil, además del acápite II y III y artículo 45 de la Descripción de Funciones de Personal de AUTODEMA – PEMS 2015, aprobado por Resolución Gerencial Ejecutiva N° 386-2015-GRA/PEMS-GE (vigente desde el 31 de octubre de 2015).

Como se aprecia en la resolución de inicio y en el informe de precalificación; se hace mención como norma presuntamente vulnerada el literal o) del artículo 85 de la LSC, pero no se desarrolla tal disposición normativa. Más aún cuando los hechos investigados en el presente caso no se subsumirían en el supuesto normativo que precisa lo siguiente:

*o) Actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros.*

Errores manifiestos existentes en ambos documentos y cometidos por estos dos despachos.

**e) La medida cautelar, de corresponder.**

Para el presente caso, el órgano Instructor, no ha considerado necesario la imposición de medida cautelar en el mismo criterio de la Secretaría Técnica.

**f) La posible sanción a la falta cometida.**

El Órgano Instructor propone como sanción a la presunta falta, la suspensión sin goce de remuneraciones.

**g) Plazo para presentar el descargo.**

No se observa como tal dicha estructura en la resolución de inicio analizado, pero si podemos observar la concesión del plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación del descargo en el artículo segundo de la mencionada resolución de inicio del PAD.

h) **La autoridad competente para recibir el descargo o la solicitud de prórroga.**

En la parte resolutive de la resolución de inicio, exactamente en el artículo segundo se precisa que la autoridad competente para recibir el descargo y entidad ante quién debería presentarse la solicitud de prórroga; sería la Gerencia Ejecutiva.

i) **Los derechos y las obligaciones del servidor o ex servidor civil en el trámite del procedimiento, conforme se detallan en el artículo 96 del Reglamento.**

Dicha estructura es considerada por el Órgano Instructor en la resolución de inicio, precisando que los servidores civiles tienen derecho al debido procedimiento y a la tutela jurisdiccional efectiva, además de ser representados por abogado y acceder al expediente PAD en cualquier momento del desarrollo del procedimiento.

j) **Decisión de inicio del PAD.**

En el artículo primero de la parte resolutive de la resolución de inicio se precisa la decisión de iniciar el Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de los dos servidores (RATM y RVCH) por la presunta comisión de falta de carácter disciplinario contenida en el artículo 85° de la Ley N° 30057, literal d) La negligencia en el desempeño de sus funciones.

Decisión que se contradice con lo expuesto en la parte d) de la estructura de la resolución de inicio - norma presuntamente vulnerada - donde se hace precisión a los literales d) y o) del artículo 85° de la norma precitada.

Además, de emitirse el inicio del PAD, en una sola resolución para ambos presuntos infractores, cuando los hechos materia de análisis no se configuran como concurso de infractores.

***5.2.3.- Informe de Órgano Instructor***

En el presente expediente materia de análisis, se ha considerado como Órgano Instructor a la Gerencia Ejecutiva de AUTODEMA, cuestionado por nuestra parte, siendo que para el servidor RATM, en su condición de Jefe de la Unidad de Logística y Servicios debió ser el Órgano Instructor por el tipo de sanción propuesto su jefe inmediato y no la Gerencia Ejecutiva de AUTODEMA. Pero realizaremos el análisis del Informe del Órgano Instructor existente en el

expediente y suscrito por la Gerencia Ejecutiva, conforme la estructura que establece el anexo E de la Directiva N° 02-2105-SERVIR/GPGSC.

**a) Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.**

No se puede observar en términos exactos, tampoco respetando la estructura que establece el anexo E de la directiva antes mencionada, pero sí como - descripción de los hechos - respecto del servidor RATM.

**b) La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.**

Respecto a este punto debemos precisar que se hace mención el servidor RATM habría cometido la falta establecida en el literal d) y o) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, además se hace mención al acápite II y III, de la misión y las funciones del puesto - Jefe de la Unidad de Logística - de la Descripción de Funciones Personal de AUTODEMA – PEMS 2015 y al artículo 45° del Reglamento Interno de Trabajo de AUTODEMA.

**c) Los hechos que determinaron la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan.**

Se manifiesta que la conducta del servidor civil denotaría su falta de diligencia en el cumplimiento de sus funciones, habida cuenta que no actuó de forma tal que el área usuaria hubiese podido satisfacer su necesidad en forma oportuna y en las mejores condiciones de precio y calidad.

**d) Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta.**

El Órgano Instructor establece que son faltas de carácter disciplinario, incurrir en negligencia en el desempeño de sus funciones y habiendo advertido que tanto la oficina de Administración como la Unidad de Logística y Servicios no actuaron de manera diligente al determinar el valor referencial en el momento oportuno evitando que se contrate el servicio de vigilancia, que ocasionó retraso en el desarrollo del proceso de selección generando que la Empresa continúe dando el servicio sin la suscripción del debido contrato.

**e) La recomendación del archivo o de la sanción aplicable, de ser el caso.**

Para el presente caso no se consideró la recomendación de archivo. Pero debemos aclarar, que tampoco se respetó la estructura del anexo E.

**f) El proyecto de resolución o comunicación que pone fin al procedimiento, debidamente motivado.**

Al respecto, se presume que se habría cumplido con remitir el proyecto de resolución al Órgano de Sanción.

Pero es meritorio manifestar la propuesta de sanción de suspensión por 30 días sin goce de remuneraciones que precisa el Órgano Instructor para el servidor RATM, como Jefe de la Unidad e Logística y Servicios.

Informe que fue notificado al presunto infractor RATM, conforme al segundo párrafo del artículo 112 del Reglamento General de la Ley N° 30057.

**5.2.4.- Resolución de Sanción de PAD**

Conforme se propuso al Órgano Instructor y por ende Sancionador en el trámite del expediente, se emitió la Resolución de Sanción por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, imponiendo la sanción de Suspensión con treinta (30) días sin goce de remuneraciones en contra del servidor RATM en la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO/URU. Por lo que corresponderá realizar el análisis correspondiente a la luz de la estructura manifestada en el anexo F de la Directiva N° 02-2105-SERVIR/GPGSC.

**a) Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.**

Se precisa los antecedentes y los documentos que dieron lugar al inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario – PAD, en el cuadro 01 de la resolución de sanción analizada.

**b) La falta incurrida, incluyendo la descripción de los hechos y las normas vulneradas, debiendo expresar con toda precisión la responsabilidad del servidor o ex servidor civil respecto de la falta que se estime cometida.**

En este punto no se respetó la estructura como tal, establecida por el SERVIR. Solo y únicamente se precisó la identificación de la falta imputada y normas jurídicas presuntamente vulneradas, determinándose así la falta imputada para el servidor RATM, establecida en el literal d) y o) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, además se hace mención al acápite II y III, de la misión y las funciones del puesto - Jefe de la Unidad de Logística - de la Descripción de Funciones Personal de AUTODEMA – PEMS 2015 y al artículo 45° del Reglamento Interno de Trabajo de AUTODEMA.

c) **La sanción impuesta.**

La sanción impuesta contra el servidor RATM, hemos podido encontrar en la parte resolutive de la resolución de sanción, considerando la sanción de treinta (30) días sin goce de remuneraciones.

d) **El recurso administrativo (reconsideración o apelación) que pueden interponerse contra el acto de sanción.**

En el presente caso, el servidor RATM, interpuso el recurso de apelación contra la resolución de sanción dentro del plazo establecido.

e) **Plazo para impugnar.**

Conforme establece el artículo 17° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, el plazo para la interposición del recurso de reconsideración o apelación es de quince (15) días hábiles.

f) **La autoridad ante quien se presenta el recurso administrativo.**

En el mismo criterio al análisis anterior, el Órgano Sancionador estableció al amparo del artículo 118° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil; que el recurso de reconsideración o de apelación debe de presentarse ante el órgano sancionador que emitió el acto resolutive.

g) **La autoridad encargada de resolver el recurso de reconsideración o apelación que se pudiera presentar.**

Dicha estructura no fue considerada en la resolución de sanción, pero debemos precisar, que, por el tipo de sanción impuesto corresponde resolver el recurso de apelación al Tribunal del Servicio Civil.

**5.2.5.- Recurso de Apelación**

El recurso impugnatorio solo fue presentado por el servidor RATM dentro del plazo, solicitando en el Petitorio, que la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO/URH sea declarado nulo por el superior jerárquico y revocándolo, declare la inexistencia de la responsabilidad administrativa y se declare la conclusión del presente procedimiento administrativo disciplinario.

El tratadista José María Pacori Cari, precisa sobre recurso de apelación lo siguiente:

El recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental, se dirige a la

misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico, la apelación es sin efecto suspensivo (2021 p. 613).

Queda claro que el procedimiento de trámite del recurso de apelación hasta la emisión de la resolución que deba emitir el Tribunal del Servicio Civil.

#### ***5.2.6.- Resolución del Tribunal del Servicio Civil***

La Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil emite la Resolución N° 002139-2018- SERVIR/TSC-Segunda Sala (2018) , donde precisa en su fundamento 28 lo siguiente:

Se concluye que en el presente caso no se presenta un concurso de infractores, tomando en cuenta al papel funcional el que habría realizado cada presunto infractor en un lugar o momento determinado; por tanto, la Sala contempla que las autoridades competentes para el caso del impugnante debieron ser determinadas de forma independiente, siguiendo las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil. Por lo que, la Sala llega a la siguiente conclusión en el fundamento 30: *“La Resolución de Gerencia Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE y la Resolución de la Unidad la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO/URH han incurrido en causal de nulidad de acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444”*

El Tribunal consideró incensario pronunciarse sobre los argumentos esgrimidos por el impugnante en su recurso de apelación, además el Tribunal una evidente vulneración al principio de legalidad y al debido procedimiento administrativo, siendo que se ha inobservado el ordenamiento jurídico vigente y el procedimiento previsto por la Ley N° 30057 y su Reglamento General.

En consecuencia, la Sala resolvió en el siguiente sentido: Declarar la NULIDAD de la Resolución de Gerencia Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE y de la Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N°006-2018-GRA/PEMS-AO/URH. Además de retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la precalificación de la falta a cargo de la Secretaría Técnica - ST, debiendo la entidad, tener en consideración al momento de calificar y resolver, los criterios que ha señalado el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución que emitió para el presente caso.

## VI. CONCLUSIONES

**PRIMERA.** - La responsabilidad administrativa disciplinaria que el Estado impone a los servidores civiles considerando las transgresiones especificadas por la Ley que se den durante el cumplimiento de sus funciones o ejercicio de sus deberes, esto conlleva a la activación del correspondiente procedimiento administrativo disciplinario - PAD y por ende la imposición de la sanción apropiada, en el caso que corresponda.

**SEGUNDA.** – Los hechos que se imputaron a los presuntos infractores, no se tipificarían como un concurso de infractores por cuanto cada uno de ellos asumían un papel funcional distinto y la presunta infracción se habría realizado en tiempo y lugar diferente.

**TERCERA.** - El respeto irrestricto al principio del debido procedimiento dentro del PAD, conlleva a que las sanciones a imponer se realicen respetando todas las garantías que involucran dicho principio. Por lo tanto, el marco normativo que regule la ejecución del poder sancionador debe establecer de forma clara la necesaria distinción que existe entre la fase de instrucción y la fase sancionadora.

## VII. REFERENCIAS

- Abanto, C. (2019) *Régimen jurídico laboral de los funcionarios y trabajadores públicos y los instrumentos de gestión de los recursos humanos. Gestión Pública y Control. Tomo II. Gaceta Jurídica.*
- Cervantes, D. (2013) *Manual de Derecho Administrativo. Edit. Rodhas. Lima 2013.*
- Informe Técnico N° 349-2018-SERVIR/GPGSC (06 de marzo del 2018), Autoridad Nacional del Servicio Civil*
- Informe Técnico N° 1453-2017-SERVIR/GPGSC (22 de diciembre del 2017), Autoridad Nacional del Servicio Civil.*
- Jara, L. (2016) *Derecho Administrativo Disciplinario en el Marco de la Ley del servicio civil – Ley N°30057*
- Jiménez, J. (2021) *El Estado y la gestión pública en el Perú. Gaceta Jurídica.*
- Jiménez, J. (2021) *Diez años del Tribunal del Servicio Civil. Gaceta Jurídica.*
- Morales, C. (2021) *Manual práctico de derecho laboral público – los 20 aspectos más relevantes que todo gestor público debe saber. Gaceta Jurídica.*
- Morón, J.C. (2019) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima*
- Napuri, C. (2004) *La Administración Pública y el Procedimiento Administrativo General. Lima.*
- Nieto, A. (1994) *Derecho Administrativo Sancionador. 2° edición Editorial Tecnos. (Lima)*
- Ley N° 30057. *Ley del Servicio Civil. SPIJ. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1081863>*
- Ley N° 27815. *Ley del Código de Ética de la Función Pública. SPIJ. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H830514>*
- Pacori, J.C. (2021) *Manual de Derecho Administrativo Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador. Lima.*

*Quispe, E. (2022) Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador. Arequipa.*

*Resolución N°002139-2018- SERVIR/TSC-Segunda Sala (24 de octubre del 2018),  
Autoridad Autónoma de Majes- AUTODEMA*

*Resolución de la Unidad de Recursos Humanos N° 006-2018-GRA/PEMS-AO-URH (4  
de septiembre del 2018), Proyecto Especial de Majes de la Autoridad Autónoma  
de Majes – AUTODEMA.*

*Resolución de Gerencia Ejecutiva N° 016-2018-GRA/PEMS-GE (24 de enero del 2018),  
Proyecto Especial Majes Siguas- AUTODEMA*

*Rico, G. (2022) Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Ley del Servicio Civil.  
Lima.*

*Sentencia Exp. 2868-2004-AA/TC (2005, 07 de febrero) Tribunal Constitucional Peruano  
(Bardelli Lartirigoyen) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>*

*SERVIR (2016) Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC  
<https://es.slideshare.net/Norma333/directiva-n-022015servirgpgsc-versin-actualizada-23062016>*

*Vilela, J.E. (2019) El Procedimiento Administrativo Disciplinario a la luz de los  
pronunciamientos del SERVIR.*