

EL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

Jorge Enrique Céspedes Ramírez

Catedrático Ordinario de Derecho Comercial
de la Facultad de Derecho de la UNMSM

SUMARIO:

1.- La naturaleza jurídica del proceso administrativo sancionador	28
1.1.- La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario	28
1.2.- Antecedentes del procedimiento administrativo disciplinario en el Perú	29
1.3.- Relación del proceso administrativo disciplinario con otras ramas del derecho	40
2.- El Procedimiento administrativo disciplinario	41
2.1.- Caracteres	41
2.2.- Elementos y factores del procedimiento administrativo disciplinario	44
2.3.- Etapas Generales del Proceso	46
A.- Del conocimiento de la falta	47
B.- De la calificación de la falta	48
C.- De la apertura del proceso administrativo disciplinario	48
D.- De la Investigación de la falta y del derecho de defensa	50
E.- De las conclusiones	52
F.- De las resoluciones que ponen fin al proceso administrativo disciplinario	53
G.- De los recursos impugnativos	54
H.- Del procedimiento de rehabilitación	56
2.4.- Jurisdicción y competencia	57

1.- La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador.

1.1.-La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario

Los elementos esenciales del procedimiento administrativo disciplinario por su naturaleza jurídica son específicamente la aplicación de la justicia administrativa, la instauración del orden jurídico quebrantado, y la paz entre los miembros de la administración pública.

Se aplica pues por esta naturaleza no solo sancionadora sino de imposición y de restauración del orden y la paz una condena administrativa, que tiene como principales actores al faltante y al funcionario aplicante de la medida que le corresponde por haber vulnerado el legítimo interés a una buena administración de los servicios públicos no sin antes haberse dado las instituciones propias del debate contradictorio, la bilateralidad y la participación de los sujetos procesales garantizando así el interés legítimo del administrado y los administradores dando una garantía de justicia del imperio del derecho, buscando con ello una certeza en los actos de administración que se fundamenta en eliminar el autoritarismo rasgo permanente de explotación por razón de jerarquía, buscando que la administración de voluntad que da como consecuencia un acto de administración sea cercano a la verdad y producir desde ahí una consecuencia Jurídica.

En este procedimiento se debe resaltar, por la forma sumarísima y especial en que se ha dado en su texto legal, y las reglas y principios que lo conducen el especial cuidado que se debe de tener al momento de manifestar la resolución que termina el procedimiento, buscando así que el trabajador no se vea perjudicado por un procedimiento largo y engorroso y a los juzgadores un proceso complicado lleno de argucias solo para dilatar una sanción o buscar dentro de un conjunto de procedimientos la verdad y con ello la certeza legal que se pretende buscar, para que del modo más idóneo y eficaz pueda aplicarse la justicia administrativa, es por eso, que el procedimiento administrativo disciplinario, es solo un acto administrativo con consecuencia jurídicas.

Debiendo de remarcar pues que el procedimiento disciplinario es solo un acto administrativo con consecuencias jurídicas.

Debiendo de remarcar pues que el procedimiento disciplinario busca y tiene como finalidad aplicar una eficaz justicia administrativa que a su vez implantaría nuevamente el orden y la paz, inquiriendo así prestar un mejor servicio público a la nación, mediante un procedimiento netamente formal cuya esencia consiste no en una sucesión de actos sino solo un acto simplificado que busca conseguir un pronunciamiento o decisión de la autoridad competente por medio de la cual se sancione a quien altere el orden administrativo, instaurándolo nuevamente.

Estableciéndose finalmente que la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario reposa sobre dos aspectos el cumplimiento estricto del marco de legalidad en que se desenvuelve dando así una garantía de la aplicación de la Justicia administrativa, por cuanto se ha cumplido y respetado las normas que ciñen estos procedimientos, cumpliéndose a cabalidad los términos y plazos que señalan la Ley.

Y finalmente se acude a el como garantía e instrumento de que se impondrá el derecho de *jus imperium* del estado para reponer el orden y hacer prevalecer el derecho de los afectados por un mal administrador, reestableciéndose así la paz en la función pública.

1.2.-ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN EL PERÚ

En el año de 1950 durante el mandato del General Manuel Odria y a propuesta de sus ministros y consejeros, y tomándose como base el estudio que hiciera sobre la materia el Dr. Pedro Patrón Faura se promulga la Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil primigeniamente Decreto Ley y posteriormente Ley 11377 del 29 de Mayo de 1950, así mismo se promulgo su reglamento Decreto Supremo 522 del 26 de Julio del mismo año normas legales de vital importancia no solo porque contiene en ella el procedimiento administrativo disciplinario sino porque crea la carrera administrativa como institución jurídica, estableciéndose en ella el ingreso y ascenso por concurso, la estabilidad laboral, los derechos y beneficios del servicio público, su deberes y obligaciones así como sus prohibiciones y consagrando finalmente que para ser separado por falta que se le imputará al trabajador público, este tenía el legítimo derecho a defensa.

En esta norma legal se establece claramente después de muchos años de creada la república las faltas de carácter disciplinario en la que podría concurrir un servidor público, estableciéndose las características de las faltas siendo que se conceptualiza las faltas leves de las faltas graves, y las sanciones que diera lugar como son la amonestación privada o pública, multa, suspensión, cesantía y destitución, quien o quienes deberían de aplicar las sanciones, la forma de aplicación de ellas todas ellas contenidas en el título V de las faltas y sanciones, prescritas en los artículos sexto legal, debiendo de detenernos en el artículo 93° de este texto legal por cuanto por primera vez en nuestra vida republicana se da el derecho de defensa a un servidor público y se le somete a un procedimiento administrativo, siendo este proceso descrito para determinar faltas y estableciendo las características del mismo, así mismo se establece una doble pluralidad de instancias por cuanto el servidor sancionado tendrá derecho a apelar ante un organismo superior que es creado en el Capítulo VI como es el Consejo Nacional del Servicio Civil, quien resolverá en última instancia sobre el procedimiento administrativo instaurado al servidor pronunciándose sobre la medida disciplinaria, entre otras atribuciones que se le otorgaron, omitiéndose el procedimiento y la forma como se debería actuar ante las faltas que pudiera cometer un director o funcionario de alto rango.

Como ya lo hemos dicho línea arriba el Consejo Nacional del Servicio Civil es creado en este cuerpo legal, conteniéndolo en el Capítulo VI artículos 96° al 103°, creándose en el artículo 96° de la Ley el Consejo Nacional del Servicio Civil que estaría integrando en aquella época por tres miembros, que eran el ministro de justicia y culto, quien lo presidía, un fiscal en lo administrativo designado por la Corte Suprema, y finalmente un representante de los empleados con categoría de oficial quien era nombrado por el ejecutivo quien debería de tener quince años de servicio lo que manifestaba evidentemente una supremacía del ejecutivo sobre las disposiciones que al efecto se dictará en los procesos administrativos ya que conlleva la influencia del poder ejecutivo impartándose muchas veces injusticias en la aplicación de las sanciones o en la calificación de las mismas.

Dentro de las atribuciones del Consejo Nacional del Servicio Civil conocer en revisión las resoluciones disciplinarias dictadas por los diversos funcionarios públicos, atender y resolver los reclamos formulados individualmente por los empleados públicos facultado incluso para repo-

nerlos en sus labores cuando crea que la medida disciplinaria impuesta fuera injusta o revocando las resoluciones emitidas por los funcionarios que consideren hayan vulnerado los derechos de los trabajadores.

Este Consejo Nacional del Servicio Civil, debía de reunirse una vez al mes, pudiendo funcionar solo en pleno dejando actas detallada de todos sus actos, los miembros de este consejo desempeñaban su cargo por espacio de dos años, pudiendo ser ratificados por otro período, exceptuándose al representante de los trabajadores quien solo ocuparía este cargo en el lapso de un año, este delegado si dejaba de concurrir injustificadamente a dos sesiones consecutivas se le sometía a un procedimiento por falta disciplinaria.

El artículo 103° de la Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil establecía que las resoluciones que tomará el consejo se harían por mayoría y eran inapelables administrativamente lo que creaba que fuera la última instancia administrativa y que sus resoluciones sean acatadas por el Estado, sin perjuicio de acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

El reglamento del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil Decreto Supremo N° 522 del 26 de Julio de 1950, establecía en el Capítulo XIII en los artículos 145° al 150° el procedimiento del Proceso Administrativo Disciplinario a los que serían sometidos los trabajadores que cometieran falta grave que pueda ser causal de cesantía y destitución, debiéndosele de someter a un proceso administrativo escrito en forma sumaria que no duraría más de 15 días útiles improrrogables, todo esto a pedido del Jefe de Personal de la repartición a la cual pertenece el empleado, para lo cual se formaba una comisión de procesos administrativos disciplinarios encargada de investigar la falta así como de recepcionar las pruebas y solicitar las mismas al órgano competente debiéndose de remarcar que el empleado sometido a este procedimiento administrativo disciplinario tenía el derecho de defensa que debería de ejercerlo dentro de los cinco días de comunicada la apertura de la investigación en un escrito las pruebas e informaciones de descargo esta debería de presentarse ante la comisión formada para el efecto que estaba compuesta por dos empleados con jerarquía de jefes y por el jefe de personal quien emitiría su fallo dentro de los plazos mencionados pudiendo establecer la responsabilidad administrativa y la sanción que debería de ser cesión o destitución, el empleado que conocida por los conductos regulares de la

sanción impuesta podía apelar del fallo dentro de los cinco días al Consejo Nacional del Servicio Civil; el pase a cesantía por medida disciplinaria no podría ser menor de tres meses ni mayor de un año y aquellos que se les imponía destitución no podrían reingresar al servicio civil en ninguna repartición pública, durante el término de tres años, pero no perdía su derecho a pensión.

En el Capítulo XV del Reglamento encontramos la composición del Consejo Nacional del Servicio Civil, por parte de los empleados, así mismo establecía claramente que sus miembros gozaran de las más amplias garantías para el desempeño eficaz de sus funciones y cuyas decisiones debían de ser cumplidas obligatoriamente por todas las reparticiones del estado, así lo disponía el artículo 153° del reglamento. El artículo 154 del mismo cuerpo legal establecía que el mecanismo de acceso a esta superior instancia administrativa era interponiendo el recurso ante la Dirección General del Servicio Civil y Pensiones la que organiza el expediente conjuntamente con un informe ilustrativo y lo elevará ante el Consejo Nacional del Servicio Civil, este acto administrativo se hacía bajo responsabilidad disciplinaria, finalmente este texto legal establecía que la designación del delegado de los empleados públicos se debería de hacer mediante votación entre los empleados para elegir al más representativo.

El Consejo Nacional del Servicio Civil al ser un organismo autónomo administrativamente y siendo las carrera pública una de las más caóticas empezó su funcionamiento, tuvo muchas trabas y no tuvo el apoyo necesario para poder cumplir con su cometido, como así lo manifiesta también el Dr. Pedro Patrón Faura en su libro denominado "Nuevo Derecho Administrativo", dada la magnitud de desacato en que incurrieron las diferentes reparticiones el Consejo Nacional del Servicio Civil tomó un acuerdo el 18 de Mayo de 1976 poniendo en conocimiento de todas las reparticiones públicas que sus resoluciones debía de ser cumplidas estrictamente y un plazo perentorio, a pesar de que con fecha 11 de Marzo de 1951 se dicta el Decreto Supremo 536 que establecía la obligatoriedad de las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional del Servicio Civil en el artículo tercero de la norma antes referida, así mismo este Decreto Supremo establecía que la vacantes ocasionadas por las medidas disciplinarias tanto de cesantía como de destitución se harían definitivas si en un plazo no menor de tres meses el Consejo no comunicará lo resuelto sobre el empleado, obligando al consejo a que resolviera

los asuntos referentes a las sanciones administrativas en un plazo que no excediera de los tres meses, imponiéndole de forma inquiriente un término procesal que acarrearía un apercibimiento efectivo en contra del trabajador que acudió ante el.

Sucediendo en la práctica que a pesar de haberse apelado la Dirección General del Servicio Civil más tarde INAP demoraría en dar los expedientes que se elevaban ante esta instancia, perjudicando al trabajador.

No obstante darse estos inconvenientes el Consejo Nacional del Servicio Civil cumplió con una eficaz labor, resolviendo muchas reclamaciones y dictando casuística que enriquecía el derecho del empleador público, como creando una fuente de Derecho.

Posteriormente al crearse el Instituto Nacional de Administración Pública, que asume las funciones de la Dirección General del Servicio Civil y de Pensiones y que unifica en ella los sistemas de personal, de racionalización y de Abastecimiento dicta un manual normativo que viene a suplir muchas de las deficiencias encontradas en los procedimientos administrativos disciplinarios, este manual es dado mediante el Resolución Directoral N° 006-76-INAP-DNP, aquí debemos de hacer una pequeña digresión, y establecer que el Instituto Nacional de Administración Pública nació durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada y unifico varios sistemas como ya hemos mencionado anteriormente así como asumió funciones que les correspondía a la Dirección General de Servicio Civil y Pensiones, a la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública ONRAP y a la Oficina Nacional de Administración Pública, así mismo las funciones que tenía el Instituto de Administración Pública, creándose el Sistema de Administración Pública que se organiza mediante las direcciones de la mencionada entidad que actualmente esta regida mediante decreto Legislativo 534, cuyo reglamento de organización y funciones esta dado mediante Resolución Jefatural N° 310-89-INAP/J del 26 de Febrero de 1900, teniendo a su cargo las atribuciones que se le encomendaron así como nuevas disposiciones entre las cuales tenemos que es un órgano descentralizado de la Administración Pública encargado de la Política Nacional de Administración, dictar, normas, brindar asesoría, y proponer recomendaciones que orienten e impulsen a la mejor Administración de los servicios del estado.

Retomando el tema debemos de decir que este manual que comprendía a todos los trabajadores de la administración Pública, sean estos funcionarios de alto nivel o funcionarios o empleados de la Administración Pública se indican las pautas a seguir, ya que anteriormente no se establecía el procedimiento administrativo disciplinario para los Directores Superiores, Directores Generales, y otros funcionarios del Sector Público con categoría similar, lo que se hizo mediante Decreto Supremo 002-74-PM/INAP modificada por Decreto Supremo 007-75-PM/INAP, debiéndose constituir para ellos una comisión especial conformada por el Jefe del Instituto Nacional de Administración Pública quien la presidirá, el Director General de la Dirección Nacional e Personal y el Jefe de la Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos estas comisiones también eran competentes para conocer el caso de funcionarios o empleados de menor categoría, si el caso materia de investigación era de carácter indivisible.

Con el manual dictado por el INAP, se establecieron varios criterios como son compilar y sistematizar las disposiciones que regían para los empleados procesados y las funciones de las comisiones de proceso administrativos disciplinarios, y sobre todo el proceso de investigación a que deberían de ser sometidos los empleados, así pues la situación del trabajador sometido a proceso era ya no de separarlo del cargo y que no percibiera absolutamente nada de sus haberes sino que se disponía que el trabajador pasaba a disposición de la oficina de personal respectiva para realizar otros trabajos que se le asigne de acuerde con su nivel y capacidad, mientras se resolviera su situación, con derecho al goce de su haber, pero se le impedía el hacer uso de licencias, por motivo de índole personal o motivos particulares, y de presentar renuncia, así mismo establecía que en el caso de abandono del cargo de un trabajador sometido a proceso administrativo para quien se a solicitado la sanción de cesantía o destitución, este manual normativo se extendió más allá de lo que prescribía la Ley e instauró proceso administrativo disciplinario a los cesantes, que al comprobársele la responsabilidad durante su situación de activo, lo que podía motivar el cambio de causal de término de la función pública, motivando a su vez la modificación de la resolución correspondiente, así mismo estableció que debían ser sujetos del procedimiento administrativo disciplinario el personal contratado en cualquiera de sus modalidades.

En cuanto al proceso a seguirse prescribía que el jefe de la repartición solicitaría la cesantía o destitución del trabajador, quien con un detallado informe de las verificaciones que haya efectuado y de las co-

municaciones que se hagan al servidor se elevará al Jefe Superior dentro del término de ocho días, este lo remitirá a la oficina de personal a fin de que se acompañe a los documentos los informe que sobre el trabajador existan en dicha oficina y luego serán remitidas por conducto regular a la comisión de procesos administrativos disciplinarios quien se pronunciará si puede o no haber causal de sanción de cesantía o destitución. Con dicho pronunciamiento el jefe de la repartición abrirá el proceso administrativo si lo creyese necesario o si estuviese debidamente fundamentado dictando una resolución, una vez aperturado el proceso se remite el expediente a la comisión de procesos administrativos disciplinarios, pudiendo el trabajador examinar los actuados dentro del término de cinco días y presentará dentro de ese término las pruebas de descargo que crean convenientes que serán por escrito. La Comisión de procesos administrativos disciplinarios adoptará un acuerdo por mayoría o por unanimidad, elevando sus conclusiones al superior jerárquico quien aplicará la sanción o desestimaré la denuncia, el expediente con lo actuado y con la resolución de la autoridad superior será devuelto a la oficina de personal quien adoptará las medidas correspondientes si hubiera apelación esta oficina dentro del término de ley elevará los actuados al Consejo Nacional del Servicio Civil, todo este proceso no debe durar más de 15 días, bajo responsabilidad, en este manual se determina como el trabajador estaba en calidad de disposición de la oficina de personal y como debía de cumplir sus funciones en el área que se le asignará.

Posteriormente al darse la Constitución Política del Estado en 1979, se ha determinado en el artículo 59° que la Ley regula el ingreso, derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos así como los recursos contra las resoluciones que los afectan, consagrando así que los servidores públicos tienen derecho a la defensa de aquellas resoluciones que los afecten, así como tienen responsabilidades administrativas, judiciales, y penales en el ejercicio de su función lo que se establece en los artículos 74°, 77°, 78°, 81°, 183° y 250° de nuestra carta magna.

Es así pues, que habiéndose reconocido la Ley de la Carrera administrativa que el 11 de Diciembre de 1981 se dicta la Ley N° 23333 que modifica el capítulo VI del Consejo Nacional del Servicio Civil, creando el Consejo Nacional del Servicio Civil como un organismo autónomo de alto nivel administrativo con carácter permanente; encargado de atender y resolver los asuntos relacionados con los servidores públicos comprendidos en la Ley N° 11377 y según las atribuciones señaladas en el art. 98.

Este nuevo consejo estaría integrado por el Ministro de Justicia, un representante de la Corte Suprema, un representante del Fiscal de la Nación, un representante del Instituto Nacional de Administración Pública y un delegado elegido por las entidades gremiales representativos de los servidores comprendidos en la Ley N° 11377, los miembros del Consejo a excepción del Ministro de Justicia son designados cada dos años, actuando como Secretario un funcionario letrado, este Consejo celebrará sesión por lo menos dos veces al mes siendo indispensable la concurrencia del delegado de los trabajadores sea este el titular o el suplente, bajo responsabilidad así mismo se le faculta a dictar su propio reglamento, velar por las normas legales que acogen a los servidores, conocer en revisión las resoluciones disciplinarias dictadas por las diversas reparticiones de la administración pública, atender y resolver los reclamos individuales de los servidores públicos y de la entidades representativas, proponer al poder ejecutivo las modificaciones legales necesarias, dándosela al servidor ante sus reclamaciones el derecho de defensa, estas resoluciones eran definitivas y solo impugnables ante el poder judicial por la vía -de los contenciosos- administrativo, así mismo se le daba un término de tres meses para que resolviera las reclamaciones de los empleados, y finalmente es de destacar de la gran autonomía que se le dio al Consejo de Servicio Civil que la misma norma disponía que mientras se daba la Ley de lo Contencioso-administrativo la impugnación de sus resoluciones se ejercitaran en la vida sumaria, habiendo Recurso de Nulidad, y en tanto se reglamentará el artículo 61 de la Constitución Política del Estado los representantes de los trabajadores serían elegidos entre los gremios ya registrados en el Instituto Nacional de Administración Pública, esta Ley que le daba una autonomía extraordinaria al Consejo que podía proponer al Poder Ejecutivo las modificaciones legales correspondientes, fue reglamentada mediante Decreto Supremo 009-82-JUS publicada en el Peruano el 3 de Febrero de 1982, y entre lo más resaltante establecía que el Ministro de Justicia podía delegar la presidencia en una persona que el designe, concediéndosele atribuciones y funciones como representar al consejo, convocar a sesión, prescindir las sesiones, revisar y firmar las actas, los demás miembros del Consejo son designados cada dos años y deberán de ser abogados colegiados, a excepción de los miembros designados por los empleados, los miembros tenían las siguientes atribuciones participar en las sesiones, y dejar constancia de sus opiniones mediante acta, emitir su voto en las resoluciones y acuerdos, e inhibirse en caso de impedimento, informar por escrito en los casos a que se acuerde fundamentar su voto singular y finalmente establecía las atribuciones del secretario letrado que actuaba como relator.

Posteriormente se dio las normas procesales mediante las cuales podían accederse ante el Consejo Nacional del Servicio, mediante el Decreto Supremo 011-82-JUS, dictado durante el gobierno del Arquitecto Belaúnde el nueve de febrero de 1982 establecía las normas procesales a las que se acogería tanto el reclamante como el Consejo del Servicio Civil, estableciendo un procedimiento sumarísimo como era que el reclamante dentro del término de cinco días podía acudir directamente al Consejo con un simple recurso de reclamación que debía contener determinados requisitos expresados en los artículos 12 y 13 del mencionado texto legal, estableciéndose así mismo que si no cumplía con los requisitos establecidos se le notificaría para que dentro del término de diez días calendarios subsanará la omisión, estos requisitos eran los prescritos para todo juicio sumario con la sola excepción de que solo se podía presentar pruebas instrumentales que se actuarían en un término de diez días, así mismo establecía el derecho de defensa que podía hacer el reclamante pidiendo el uso de la palabra, recibida la reclamación el secretario letrado cursaba oficio a la entidad correspondiente para que dentro del término de diez días calendarios la repartición enviara las actuaciones bajo responsabilidad, recibido al expediente sin el se envía los actuados para que se emitiera un informe legal que era evacuado por los abogados del Consejo dentro del término de 30 días, este texto legal prescindía así mismo como debía el Consejo actuar y expedir y que se debería de cumplir por la repartición respectiva dentro del término de 24 horas bajo responsabilidad, el único recurso que se admitía después de expedida la resolución era el de aclaración para enmendar errores materiales o numéricos, aclarar un concepto oscuro suplir cualquier omisión.

Este texto legal a pesar de haberse creado por el Decreto Legislativo 276 creado el Tribunal del Servicio Civil sigue en vigencia, y en todo lo no previsto se aplica supletoriamente el Reglamento de normas generales de Procedimientos Administrativos Decreto Supremo N° 006-67-SC de fecha 11 de Noviembre de 1967.

Posteriormente al darse el D.Leg. 276 del 6 de Marzo de 1984, se establece que los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente como así lo establece en el art. 25 y en el art. 26 establece que las faltas por carácter disciplinario pueden ser sancionadas por amonestación verbal o escrita, suspensión sin goce de haber hasta por treinta días, cese temporal sin goce de haber, cese temporal sin goce de remuneraciones hasta por doce meses y destitución, obviándose

la multa como lo establecía el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, así mismo establece la rehabilitación del servidor sancionado, y contiene así mismo que le servidor condenado a pena privativa de la Libertad por delito doloso lleva consigo la destitución automática, lo que también comprendía la Ley N° 11377, prescribe que solo habrá término de la carrera por cese definitivo y destitución, siendo causas justificadas para el cese definitivo en cuanto a procedimientos administrativos disciplinario la ineficiencia o ineptitud comprobada en el cargo, mientras que la Ley N° 11377 prescribía en sus art. 39 inciso b, c y d que procedía la destitución por pérdida de la nacionalidad, grave falta disciplinaria, inmoralidad comprobada, abandono del cargo por mas de diez días sin causa justificada y las prescritas en el art. 83 de esa Ley, mientras que en el D.Leg. establece que las faltas injustificadas por el término que se establece en el inciso K del art. 28 puede ser sancionado con cesantía o con destitución este D.Leg. establece comisiones permanentes de procesos administrativos disciplinarios y se crea el Tribunal del Servicio Civil el que actualmente se denomina Tribunal Nacional del Servicio Civil por haberse modificado por el D.Leg. 571 y es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, quitándosela la autonomía que había adquirido mediante la Ley N° 23333, Tribunal que conocerá en última Instancia de las reclamaciones individuales de los funcionarios y servidores públicos de carrera contra las resoluciones declarativas de derechos de pensiones así como las que impongan las medidas de cese definitivo, cese temporal disciplinario o destitución, de los recursos de revisión planteados por los organismos sindicales de los servidores públicos, contra las resoluciones expedidas en reclamaciones sobre incumplimiento o interpretación de disposiciones legales resoluciones administrativas a laudos arbitrales y del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra resoluciones del los consejos regionales que se aparten de la jurisprudencia obligatoria.

En este texto legal se establece claramente que las resoluciones emitidas por el Tribunal son Jurisprudencia de observancia obligatoria, así como los requisitos que deben de cumplir los Vocales que deseen ser miembros de este cuerpo.

Este decreto legislativo crea así mismo los Consejos Regionales los que tendrán a su cargo conocer en última instancia administrativa de los reclamos de los servidores públicos de carrera contra resoluciones que los afecte, con excepción de las materias reservadas al Tribunal del Servicio Civil.

Mediante Decreto Supremo N° 015-84-JUS, se dicta el reglamento del Tribunal del Servicio Civil y de los Consejos Regionales, estableciéndose que los vocales del tribunal son independientes en el ejercicio de sus funciones a las que se dedicaran en forma exclusiva y no están sometido a mandato imperativo siendo elegido por un período de cuatro años y su presidente por dos años, existiendo dos salas de tres vocales cada una, requiriéndose dos votos favorables para resolver.

Los consejos regionales esta compuesto por tres miembros y se requiere de tres votos conforme para resolver, su composición en dos representantes del Poder Ejecutivo, uno de los cuales representa al Ministro de Justicia y ejercerá la presidencia del Ministerio Público y un delegado de los trabajadores, el período de designación de los miembros del consejo regional es de dos años pudiendo ser renovables, estas entes tendrán secretarios relatores letrados teniendo dicho funcionario la categoría de director, mientras los vocales del Tribunal tienen categoría de vocales superiores con sus prerrogativas e incompatibilidades.

Mediante Decreto Legislativo 571 y el Texto Único Ordenado del Ministerio de Justicia Decreto Supremo 011-90-JUS del 10 de Julio de mil novecientos noventa se crea el Tribunal Nacional del Servicio Civil mediante la modificación del artículo 22 de la norma del Ministerio de Justicia y se crean los Tribunales Regionales los que tienen las mismas prerrogativas del Tribunal del Servicio Civil y los Consejos Regionales, así mismo mediante Decreto Supremo 014-90-JUS publicado en el Peruano el 15 de Setiembre de 1,991 se desactiva el Consejo Regional del Servicio Civil de Lima y Callao y se instala en ella el Tribunal Nacional del Servicio Civil, creándose además los Tribunales Regionales de Chiclayo y de Arequipa así como el Tribunal Regional de Lima y Callao.

Así mismo mediante Decreto Supremo 005-90-PCM de fecha 17 de Enero de 1990 se dicta el Reglamento de la Carrera administrativa, estableciéndose e innovándose en este campo como deberán de ser evaluadas las faltas cometidas por el servidor público y como deben de ser calificadas y por quien serán aplicadas las sanciones, en el capítulo XIII se establece como se debe proceder en el proceso administrativo disciplinario, consagrando el derecho de defensa del servidor, como ha de conformarse las comisiones de procedimientos administrativos y establece como se debe proceder en el proceso administrativo disciplinario, consagrando el derecho de defensa del servidor, como ha de conformar-

se las comisiones de procedimientos administrativos y establece una innovación saludable que es la caducidad del proceso administrativo disciplinario bajo responsabilidad, y en Capítulo XIV se establece la Rehabilitación del trabajador y su procedimiento.

Hemos así relatado como el procedimiento administrativo disciplinario a ido evolucionando obteniendo el trabajador el derecho de defensa y como se ha ido estableciendo mecanismos más dinámicos para una mayor rapidez en la justicia administrativa, sin embargo debemos de remarcar que muchas de las disposiciones mencionadas están vigentes así el Decreto Supremo 011-82-JUS continua vigente para las reclamaciones de los servidores y como la Ley 11377 aún queda vigente para aquellos servidores públicos que se encontraban ejerciendo sus funciones al momento de dictarse el Decreto Legislativo 276 y su reglamento, en la actualidad el tribunal del servicio civil no existe debiéndose de buscar una entidad que pueda suplirla en tan delicada misión.

1.3.-RELACIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO CON OTRAS DISCIPLINAS JURÍDICAS

Las relaciones del procedimiento administrativo disciplinario con otras ramas del derecho son diversas ya que con muchas de las disciplinas jurídicas se complementan y de ellas a sacado diversas normas, de estas relaciones debemos de destacar las siguientes:

- A. Con respecto al Derecho Administrativo Sustantivo.-** esta estrechamente ligada ya que sin el derecho sustantivo no podría existir ningún procedimiento que determinará la responsabilidad y sanciones así como estatuto jurídico del servidor público.
- B. Con respecto al Derecho Constitucional.-** se encuentra estrechamente ligado pues de este recoge las decisiones del pueblo de la forma como ha de servir o como ha de castigarse o sancionarse al responsable de alguna falta, pues el Derecho Constitucional es el conjunto de principios jurídicos fundamentales que dan lugar al estado, reglando los derechos fundamentales de las personas y de las familias y sus debidas garantías, así como el comportamiento de los órganos del poder, su estructura y atribuciones dentro del sistema de gobierno.

C. Con respecto al Derecho Civil.- en cuanto determina las responsabilidades civiles en materia extracontractual y contractual, así como determina los diversos actos jurídicos o con los que se manifiesta los servidores administrativos, así mismo por cuanto en el Proceso Administrativo Disciplinario se determinan las obligaciones de diversa índole.

D. Con respecto al Derecho Penal.- en cuanto se determina el tipo de responsabilidad penal de los funcionarios o servidores públicos y por cuanto en el se contempla las conductas típicas que son delitos y que se adecuaran a ellas cuando así lo determine la autoridad competente.

E. Con respecto al Derecho Procesal.- En cuanto toma de ella el procedimiento en la instrumentalización es decir en el ofrecimiento de pruebas como son las instrumentales y en cuanto toma de ella la procedibilidad en los procedimientos administrativos disciplinarios como sumarios y las diversas etapas del procedimiento, como son incluso el derecho de defensa en forma escrita y la forma oral cuando se solicite, así mismo cuando se otorga poder a una determinada persona para que asuma su derecho de defensa oral ante la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios.

F. Con el Derecho Laboral.- Por cuanto son servidores del estado sujetos a derechos y obligaciones que se contemplan en el derecho laboral pero con las particularidades de que son empleados públicos.

2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

2.1.- CARACTERES

El Dr. Pedro Patrón Faura en su libro denominado "Nuevo Derecho Administrativo en el Perú", establece 15 caracteres del Procedimiento Administrativo, así mismo el Dr. Gustavo Bacacorzo enumera en su libro intitulado "Reglamento General de Procedimientos Administrativos" nueve principios que han de regir el procedimiento en general, y como se estableció en un principio el procedimiento administrativo disciplinario es un procedimiento con caracteres propios pero enmarcados dentro del derecho administrativo y del Derecho procesal en general debemos de remarcar los siguientes; como principales caracteres:

- A. Carácter Inquisitivo o Principio Inquisitivo**, ya que el procedimiento administrativo disciplinario es solicitado por el jefe de personal o por el órgano de control interno, solicitando se imponga una sanción a quien a cometido una falta es decir que se inquiera a las instancias a pedido de una persona que es el servidor público autorizado para denunciar los hechos, dándole características del derecho penal a este procedimiento.
- B. Carácter de Legalidad**, es decir para que exista la falta disciplinaria cometida por el servidor esta debe estar debidamente tipificada en las normas pertinentes, sin lo cual no habría falta, es decir debe de encontrarse la tipicidad de la falta en la norma legal, acondicionando su conducta a la falta prescrita, sin lo cual no existiría falta.
- C. Carácter de Oficialidad**, que es el principio administrativo procesal que mejor se adecua a este tipo de procedimiento que supone la facultad de la autoridad para iniciar y mantener el trámite del procedimiento, sin que se necesaria su activación.
- D. Carácter de Simplicidad**, mediante este carácter o principio el procedimiento administrativo debe de desenvolverse sin mayores dilataciones, debiéndose de acudir a la norma y sin recurrir a otras no expresadas así como debe de utilizarse solo lo requerido, sin entrar a investigar cuestiones conexas que podrían desembocar en una complejidad de acción.
- E. Carácter o Principio de Celeridad**, por este principio el procedimiento administrativo debe de ser llevado por los cauces normales prescritos en la norma procesal sin requerir que se dilate el proceso admitiendo solo aquello que podría dar mayor rapidez al proceso y sin tener que detenerse en mayores dilataciones no prescritas en la norma.
- F. Carácter de Eficiencia**, para lograr una eficiencia debe de estar las comisiones y tribunales compuestos por personal idóneo que sepa las normas legales y su ámbito de aplicación.
- G. Carácter de Defensa**, por este principio se le consagra al trabajador el derecho de defensa ante las instancias administrativas haciendo valer su derecho en forma escrita y excepcionalmente en forma verbal, para que enerve las preces de la denuncia o en todo caso admita una responsabilidad que le competía explique el porque de su comportamiento.

- H. Carácter de la Responsabilidad**, son responsables del procedimiento todos los que intervienen en el ya sea juzgando o calificando la falta.
- I. Carácter Sancionador**, por este carácter se sanciona al servidor público que halla cometido una falta grave o leve y que se halla demostrado fehacientemente sin lugar a dudas.
- J. Carácter Gratuidad**, todo el procedimiento administrativo disciplinario es absolutamente gratuito, ya que no se abona absolutamente nada, en ninguna de las instancias administrativas.
- K. Carácter de Escritoriedad**, por medio de este carácter se realiza todo el procedimiento administrativo disciplinario instrumentalizando todas las pruebas así mismo solo se admiten pruebas instrumentales que pueden ser actuadas con las formalidades que manifiesta el código de procedimientos civiles para los instrumentos.
- L. Carácter de la Doble Instancia**, en este procedimiento se admite 2 instancias, el primero dado por la comisión de procesamientos administrativos disciplinarios, quien emite una opinión, sancionada por el titular de la entidad y luego acudible al titular del pliego.

Así mismo son immanentes a este procedimiento administrativo disciplinario los siguientes principios:

- 1. Principio del Interés Público.-** Ya que sancionando o determinando si existe o no responsabilidad en los actos de un servidor público se esta protegiendo a la colectividad de los actos administrativos que más tarde se pudiera cometer tanto por el servidor como por el estado.
- 2. Principio de la Publicidad.-** Por el cual se da a entender que toda persona que no cumpla con los deberes señalados en la norma o no se ciña a los comportamiento, derecho y obligaciones que establece la normas legales serán acreedores a una sanción administrativa y se determinará su responsabilidad.

2.2.-ELEMENTO Y FACTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Los elementos y factores que interviene en este tipo de procedimientos son los siguientes, de acuerdo a la legislación vigente:

- A. El Denunciante.-** Quien es la persona que toma conocimiento de la falta cometido por el servidor o funcionario público y quien por ley esta autorizado a denunciarlo ante la autoridad respectiva que en este caso es la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios.

El denunciante puede ser el jefe de personal, el director del órgano del control interno de dependencia u otro funcionario autorizado para conocer de la falta y denunciarla.

- B. El Denunciado.-** Que puede ser cualquier persona que este prestando servicios al estado bajo las normas que este le imponga y dando servicios a la colectividad aún cuando este servidor haya dejado de pertenecer a la carrera administrativa.

- C. La Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios.-** Quien es la encargada de evaluar la denuncia o calificarla pronunciándose sobre si existen indicios de que se hubiera cometida la falta y si existiese mérito para abrir proceso administrativo disciplinario, debiendo de remitir lo actuado al titular de la entidad, quien abrirá proceso si fuera su parecer, así mismo esta comisión se pronunciará sobre la falta cometida y propondrá al titular de la entidad una sanción.

Siendo pues así la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios un organismo jurisdiccional porque juzga y califica la denuncia.

- D. El Titular de la Entidad.-** Que es la persona encargada de decidir si se apertura o no procedimiento administrativo disciplinario al servidor o funcionario que a propuesta de la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios haya lugar a su apertura, así mismo, es el encargado de dictar un acto administrativo unipersonal jurisdiccional ya que puede sancionar al faltante de acuerdo a su parecer y de acuerdo a las recomendaciones que le hagan llegar la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios, siendo su prerrogativa determinar el tipo de sanción a aplicarse.

- E. Del Derecho de Defensa.-** Es el elemento por medio del cual el servidor o funcionario público toma conocimiento de los antecedentes que dan lugar al proceso y presenta sus pruebas de descargo dentro del término de Ley, haciendo valer este derecho dentro del proceso en forma escrita y pudiendo pedir el uso de la palabra para explicar mejor su descargo.
- F. Las Normas Legales.-** Que, son aquellas normas por medio de las cuales se actuarán las pruebas e incluso dispondrán de las sanciones que deberá imponérsele al trabajador, de acuerdo a las conductas que la norma establece con las respectivas sanciones en caso de que ella sea una falta factible de sanción administrativa, determinándose también el grado de responsabilidad penal o civil a que contraiga la falta.
- G. Los Plazos y Términos.-** Que, son los elementos más importantes del procedimiento ya que gracias a los plazos puede realizarse un acto que determine llegar a alguna conclusión y los términos que son los comienzos y los fines del plazo que son de importancia por cuanto establecen el tiempo en que puede darse determinado acto administrativo.
- H. De las Faltas y las Sanciones.-** Las faltas son todo acto de acción u omisión, voluntaria o no que contraviene las obligaciones, prohibiciones y demás normatividad específica sobre los deberes de servidores y funcionarios establecidas en la Ley; mientras que las sanciones son las penas que se imponen al faltante de acuerdo a la gravedad de su conducta.
- I. De la Jurisdicción y Competencia.-** La jurisdicción y competencia son elementos esenciales dentro del proceso ya que determinan que funcionario u órgano colegiado tiene la atribución de calificar y juzgar una falta cometida. En cuanto a la competencia es de suma importancia ya que el organismo que ha de calificar y juzgar una falta debe ser el adecuado de acuerdo a su cargo, lugar, o por la función que desempeña, según el maestro Pedro Patrón Faura la competencia esta dada por la Jerarquía o de Grado (instancias), territorial (ámbitos jurisdiccionales), y funcional o de naturaleza del caso (materias), esta competencia es de vital importancia ya que puede determinar la validez o nulidad del acto administrativo.

2.3.-ETAPAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Las etapas generales del procedimiento administrativo disciplinario son varias pero que conllevan a un acto administrativo es decir a la de someter al servidor aún procedimiento administrativo disciplinario para conocer si realmente cometió una falta o la de aplicarle una sanción, estos procedimientos administrativos disciplinarios solo serán de aplicación para los servidores que hayan cometido una falta que merezca cese o destitución.

Las etapas a las que nos vamos a referir son diversas y están contempladas en el Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa Disciplinaria, así como en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa Decreto Legislativo 276, aplicándose supletoriamente algunas disposiciones que por la costumbre se siguen aplicando para llegar a una certeza administrativa y aplicar una verdadera justicia administrativa.

No obstante están el procedimiento administrativo disciplinario normado en el texto legal antes mencionado las diversas entidades del sector público han reglamentado los procesos administrativos disciplinarios, en ellas, así tenemos el reglamento de procedimientos administrativos disciplinarios de la Sunad aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 10367, el Reglamento de procedimientos administrativos disciplinarios del Ministerio de Trabajo Decreto Supremo 004-90-TR, y anteriormente a esta norma se aplicaba el Reglamento Interno de la Comisión permanente de Procesos administrativos disciplinarios Resolución Ministerial N° 007-88-TR publicada en el Peruano el 30 de Enero de 1,998, que fue uno de los instrumentos jurídicos precursores de cómo debía actuar la comisión permanente de procedimientos administrativos disciplinarios, así mismo siguiendo con esta tónica que marcó el Ministerio de Trabajo, se formula el Reglamento de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 460-89-TC/15.01 publicada en el Peruano el 25 de Setiembre de 1,990 estas normas incluye en ellas procedimientos que no están contemplados en el Reglamento de la Ley de la carrera Administrativa, e inclusive se dictan las formas como debe reunirse la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios, como la forma de actuar e investigar de ella yendo más allá de lo previsto en la Ley como es el caso de que la comisión de traslado al lugar de

donde labora el servidor, entre otras atribuciones que se establecen en sus reglamentos.

He ahí pues que debemos de establecer marcadamente las diferentes etapas del Procedimientos Administrativo Disciplinario ya que no solo es un procedimiento escrito con evaluación de pruebas escritas sino que abarcan las propias investigaciones que realizan las diversas instancias administrativas.

Lo que da una diversidad de normas dictadas de acuerdo a la necesidades de la entidad o del sector, creando instituciones administrativas de procedibilidad que enriquecen el procedimiento y que nos ayuda a acercarnos cada vez más a una certeza legal para la aplicación de la Justicia administrativa.

Esta etapa las hemos definido marcadamente, conceptualizándolas de la siguiente forma que paso a exponer:

A.-DEL CONOCIMIENTO DE LA FALTA.

El conocimiento de la falta se le atribuye a los directores generales, jefes de repartición o de la entidad en que se cometió la falta; previa investigación y verificación; lo que presupone una investigación preliminar que considere sea causal de cesantía o destitución debiendo este expediente ser elevado al Órgano de Control Interno de la dependencia o a la Dirección de Personal para que ellos verifiquen la información proporcionado y agreguen al expediente los antecedentes del trabajador, emitiendo un informe si fuera el caso, esta etapa del proceso da una función discrecional al funcionario encargado de conocer la falta ya que de las investigaciones que realice dependerá que al trabajador se le apertura un procedimiento administrativo disciplinario.

De las investigaciones que realice este funcionario y con las actuaciones de las pruebas instrumentales que a su criterio acrediten fehacientemente la falta, se formará un expediente el que se elevará a las dependencias mencionadas con la finalidad de que ellos a su vez remitan lo actuado a la Comisión de Procedimientos administrativos disciplinarios.

B.-DE LA CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

El artículo 166° del Reglamento de la Carrera Administrativa, establece que la Comisión de Procedimientos administrativos disciplinarios, es la encargada de calificar la falta del servidor, esta calificación deberá de hacerse teniendo en cuenta las consideraciones establecidas en el artículo 151° del texto legal mencionado como son las circunstancias en que se cometen, la forma de comisión, la concurrencia de varias faltas, la participación de uno o más servidores a la comisión de la falta y los efectos que produce la falta, esta calificación de la gravedad de la falta no es exclusiva de la Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios ya que también es atribución de la autoridad competente, es decir del jefe de la entidad.

La comisión de procedimientos administrativos disciplinarios luego de evaluar las pruebas y actuadas algunas que a su parecer sean indispensables para determinar la gravedad de la falta así mismo como hechas las consultas que crean necesarias para determinar su calificación, elevará lo actuado al titular de la entidad con los fundamentos de su pronunciamiento para que mediante resolución de este se le apertura el procedimiento administrativo disciplinario.

La comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios elevado el informe no solo se pronunciará sobre la apertura o no del procedimiento administrativo disciplinario sino también sobre la sanción que habría de imponérsele, al trabajador faltante.

C.-DE LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Elevado el expediente de calificación de la falta al jefe de la entidad, este de conformidad con lo prescrito en el artículo 167° del Reglamento de la Carrera Administrativa abrirá proceso administrativo disciplinario mediante resolución; esta facultad puede delegarse aún funcionario que tenga la autoridad para ello, debiéndose de notificar al trabajador en forma personal o publicarse en el diario oficial el Peruano dentro del término de 72 (setentidós) horas contadas a partir de la expedición de dicha resolución.

El único que puede aperturar proceso administrativo disciplinario es el titular de la entidad o la persona a quien se le ha delegado para el efecto quien deberá de ser un funcionario de alto nivel.

En la practica y en las diversas entidades si a consideración del titular de la entidad la falta no esta debidamente acreditada este devuelve el expediente a fin de que se amplíen las investigaciones, así mismo puede solicitar de la comisión que le hagan llegar las actas donde cada miembro de la comisión emitió su opinión a fin de tomar en consideración los elementos con que se califico. Esto implica que el titular de la entidad ordena un plazo ampliatorio para la calificación de la falta por parte de la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios para que acrediten fehacientemente que se hace merecedor a la apertura del procedimiento administrativo disciplinario o no al trabajador.

La resolución que ordena abrir proceso administrativo disciplinario a un servidor debe de contener una parte expositiva donde se indique los informe; documentos sustentatorios tanto de la comisión de procesos administrativos disciplinarios como de los demás entes que intervienen en la investigación preliminar, una parte considerativa donde se analiza los documentos, los informes emitidos por las partes intervinientes y una parte resolutive donde se establezca si existe o no consideraciones suficientes para instaurar procedimiento administrativo disciplinario, y ordene que la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios, inicien las investigaciones y se ponga a disposición de la dirección general de personal al servidor faltante a fin de que se le ubique en otra oficina como así lo dispone el artículo 172° del Reglamento de la Carrera del Servicio Civil Decreto Supremo 005-90-PCM, y cuyo texto literal dice que durante el tiempo que dure el proceso administrativo disciplinario el servidor procesado según la falta cometida podrá ser separado de su función y puesto a disposición de la oficina de personal para realizar trabajos que le sean asignados de acuerdo con su nivel de carrera y especialidad. Mientras se resuelve su situación, el servidor tiene derecho al goce de sus remuneraciones, estando impedido de hacer uso de vacaciones, licencias por motivos particulares mayores de cinco días o presentar su renuncia. Esto siempre y cuando lo amerite la gravedad de la falta cometida.

D.-DE LA INVESTIGACIÓN DE LA FALTA Y DEL DERECHO DE DEFENSA DEL TRABAJADOR.

Remitido el expediente por el titular de la entidad con la resolución que se pronuncia sobre la apertura del procedimiento administrativo disciplinario, la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios pondrá a disposición del trabajador faltante los actuados a fin de que ejerza su derecho a defensa, debiendo de ponerse los actuados una vez que se notifique por intermedio del Peruano o al trabajador ya que la notificación la hará siempre el secretario letrado de la comisión.

Los actuados se pondrán a disposición del trabajador dentro de los cinco días de notificada la resolución o publicada la misma, para que haga uso de su derecho de defensa, presentando ante la comisión el descargo y las pruebas que crea conveniente en su defensa.

El descargo deberá de hacerse por escrito y contener la exposición ordenada y cronológica de lo hechos, los fundamentos legales y pruebas con que se desvirtúen los cargos materia del proceso o el reconocimiento de legalidad, el término de presentación del descargo es de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación más el término de la distancia contados a partir del día siguiente de la notificación, excepcionalmente y cuando exista causa justificada y a petición del interesado se prorrogará cinco días hábiles más, en este descargo podrá el faltante a pesar el procedimiento sumario y escrito pruebas como inspecciones oculares o la testimoniales de trabajadores para acreditar fehacientemente su inocencia lo cual puede ser admitida o denegada por la comisión y explícitamente por el presidente de la misma.

El artículo 171° del Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa determina que el procesado puede hacer uso de su derecho de defensa en forma oral que podrá ser efectuado personalmente o por medio de apoderado, para lo cual la comisión señalará día y hora única.

Estos medios de defensa del procesado la puede hacer valer personalmente o por medio de un apoderado mediante carta simple que otorgue poder.

El uso de sus derechos en forma verbal será en día y fecha única y la señalará la comisión antes de su pronunciamiento para mejor resolver.

Recibido el escrito de descargo con la exposición de los hechos en forma cronológica y ordenada, los fundamentos legales y las pruebas presentadas por el procesado para enervar la denuncia, la comisión procederá a realizar las investigaciones del caso, pudiendo realizar inspecciones oculares, trasladarse al ámbito donde labora el servidor, solicitar los informe que crea necesario tanto por el órgano de control interno de la entidad como de la oficina general de personal, así mismo puede ordenar cuando lo estime conveniente el testimonio oral del trabajador o de otros trabajadores a fin de aclarar, los hechos dentro de esta prerrogativas la comisión puede solicitar al órgano de control interno amplíe las investigaciones y disponer otras acciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y determinación de responsabilidades.

Este proceso investigatorio no deberá de exceder por más de un año contado a partir del momento en que la autoridad competente tenga conocimiento de la comisión de la falta disciplinaria bajo responsabilidad de la citada autoridad. En caso contrario se declarará prescrita la acción sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar.

En la práctica se ha establecido que la comisión permanente de procedimientos administrativos puede contar para el mejor logro de sus fines, con el apoyo de: Un Asesor Legal designado a propuesta del jefe o titular de la entidad, un Secretario Ejecutivo que es un funcionario de carrera con formación profesional en leyes y una asesoría técnica cuyo nombramiento es opcional, si el caso así la amerita. La asesoría técnica estará integrada por profesionales y técnicos ad-hoc, la que será presidida por uno de sus miembros que designe el presidente de la comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios, todos estos organismos de apoyo emiten su opinión, y evalúan las pruebas presentadas por el procesado, evacuando sus informes a la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios.

E.-DE LAS CONCLUSIONES.

La comisión con las investigaciones del caso, con los informes respectivos, examinadas las pruebas y actuadas estas, se reunirá mediante dos tipos de reuniones:

- **Reuniones Ordinarias.-** Son aquellas de naturaleza periódica, en que sin previa citación se convoca a los miembros para conocer, deliberar, evaluar o aprobar las actas y acordar si existe mérito para aplicarse la sanción al procesado o se absuelva al servidor.
- **Reuniones Extraordinarias.-** Son aquellas convocadas fuera del cronograma establecido a fin de tomar los acuerdos necesarios para opinar sobre la sanción a aplicársele al trabajador, procesado o a su absolución.

Para abrir las sesiones de la comisión deberán de estar presentes dos de los tres miembros titulares o suplentes, considerando las funciones que desempeñan cada uno de los miembros de la comisión en casos especiales, se concederá una tolerancia de espera, sobre la hora acordada, pasado ese lapso la presidencia dispondrá el inicio de la sesión si se cuenta con el quórum necesario de no existirlo, se suspenderá la sesión y se llevará a cabo en próxima reunión.

El secretario ejecutivo en sesión de comisión efectuará la lectura del informe del proceso, procediéndose a su discusión así como también se dará lectura a los descargos presentados por el procesado o a la exposición oral del procesado, así mismo el secretario ejecutivo actuará como tal en caso de que el procesado exponga mediante apoderado su descargo, el secretario ejecutivo llevará el acta de las sesiones y de la toma de acuerdos, la situación del procesado no podrá aplazarse por más de dos sesiones ordinarias para el acuerdo definitivo de la comisión.

Los acuerdos de la comisión sobre medidas disciplinarias a aplicarse se decidirán por votación directa de sus miembros, pudiéndose tomar el acuerdo por unanimidad o mayoría: existe unanimidad cuando todos los miembros concuerdan en su dictamen y la sanción a aplicarse; por mayoría cuando la votación se decide por el mayor número de votos de los presentes no pudiendo en ningún caso ser menor de dos, el voto en minoría se tomará como una conclusión discordante.

Habiéndose tomado las conclusiones y aprobada la sanción que se propondrá, este acuerdo se elevará al titular de la entidad a fin de que determine la sanción a aplicarse.

Así mismo la comisión puede concluir que no existe mérito para un procedimiento administrativo disciplinario informe que elevará al titular de la entidad.

F.-DE LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El titular de la entidad una vez recibida las conclusiones a que llegue la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios y la recomendación de esta de imponerle las sanciones que sean de aplicación, expedirá una resolución que tiene tres partes, una parte dando cuenta del informe elevado por la comisión de procedimientos administrativos, una parte considerativa donde expone los hechos motivos de la sanción, así como las consideraciones más importantes a la que arriba la comisión, debiendo de contener así mismo la forma en que se comunice la resolución de apertura del procedimiento, la evaluación de las pruebas y las consideraciones legales que sean pertinentes y con todo ello mediante la tercera parte que es la resolución o fallo al que arriba impone la sanción que crea pertinente.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 170° del Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa, es prerrogativa del titular de la entidad determina el tipo de sanción a aplicarse teniendo en cuenta la reincidencia o reiterancia del autor o autores, el nivel de carrera y la situación jerárquica del autor o autores, más la recomendación establecida impone la sanción de cese temporal sin goce de remuneraciones mayor de treinta días y hasta por doce meses o impone la sanción de destitución, en este caso el servidor queda inhabilitado para desempeñarse en la administración pública bajo cualquier forma o modalidad en un período no menor de tres años.

Una copia de la resolución será remitida al INAP para ser anotada en el registro Nacional de Funcionarios y Servidores Públicos y en su legajo personal.

Si de las conclusiones que arribe la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios se acredita que no ha cometido falta alguna, el funcionario o servidor que resulte absuelto de los cargos imputados tiene el derecho al reconocimiento de la condición del trabajador o funcionario digno de confianza y restitución en su puesto de trabajo mediante resolución respectiva y publicación aclaratoria en el diario oficial el Peruano, como así lo ha constituido la casuística y la costumbre.

Así mismo si el procedimiento administrativo disciplinario ha prescrito se deberá de notificarle al trabajador y se expedirá una resolución por el titular de la entidad declarando la prescripción y las responsabilidades civiles o penales que encuentre, ordenado se remita lo actuado al procurador para que efectúe las acciones civiles o penales que corresponda.

Dentro de la resolución donde se impone la sanción administrativa el titular de la entidad o el funcionario encargado de aplicar la sanción determinará si existe responsabilidad civil o penal ordenado se remita lo actuado al procurador público encargado de su sector a fin de que inicie las acciones civiles o penales a que conlleve su responsabilidad.

G.- DE LOS RECURSOS IMPUGNATORIOS.

Los recursos impugnatorios que pueden hacer valer los trabajadores contra las resoluciones que emanen del titular de la entidad de conformidad con lo prescrito en el art. 33°, D.Leg. 276, son los siguientes El servidor que se considere afectado por una sanción podrá interponer recurso de reconsideración o apelación, con cuya resolución quedará expedito el recurso ante el titular del pliego, según corresponda.

El recurso de reconsideración esta estipulado en el art. 101° del Reglamento General de Procedimientos Administrativo Decreto Supremo 006-SC del 11 de Noviembre de 1967, y establece que el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dicto la resolución impugnada, debiendo necesariamente sustentarse con nueva prueba instrumental. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación, el término para la interposición es de quince días.

Para que proceda este recurso es de vital importancia que ad-junte a su escrito nuevas pruebas que puedan enervar las preces de la resolución impugnada, la interposición de este recurso se hará ante la autoridad que expidió la resolución y deberá de contener el funcionario o dependencia a quien se dirige, nombre y domicilio del recurrente para el efecto de las notificaciones, el acto que se recurre y la razón de su impugnación, lugar, fecha y firma, firma del letrado en los lugares en que la defensa sea cautiva, las demás particularidades exigidas en su caso por disposiciones especiales, y agregando los recaudos por los cuales se solicita la reconsideración estas pruebas solo serán instrumentales.

Aún cuando el decreto legislativo 276 establezca que la reconsideración es excluyente del recurso de apelación se han dado casos en que se interpone la reconsideración y luego se interpone la apelación.

La apelación es un recurso impugnativo que se interpone ante el superior jerárquico teniendo un termino de sólo cinco días hábiles, se interpone la apelación cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho (Art. 102º reglamento de procedimientos administrativos D.S. 006-67-SC).

El Decreto Supremo 011-82-JUS establece que interpuesta la reclamación por el trabajador con los requisitos establecidos por todo recurso impugnativo como son que se acompañe la boleta única de litigante, firma de letrado, se señale domicilio dentro del radio urbano fijado por el Tribunal Nacional del Servicio Civil, se dará trámite a esta ordenando a la repartición que remita los actuados, así mismo se actuarán pruebas si lo ofreciera el reclamante dándose un término de diez días siendo estas pruebas únicamente instrumentales, actuadas las pruebas, recibidos los antecedentes o en rebeldía de la repartición pública al expediente pasará para informe legal, emitido el informe legal se elevará este al presidente del Tribunal para su sometimiento a la Sala, quien resolverá, bastando solo dos votos conforme para resolver.

Existe así mismo por disposición del Decreto Legislativo 276, el recurso extraordinario de revisión que se interpondrá ante el Tribu-

nal Nacional del Servicio Civil contra resoluciones expedidas en reclamaciones que se aparten de la jurisprudencia obligatoria establecida por el propio tribunal o de los precedentes jurisprudenciales de los Tribunales Regionales, este recurso es de puro derecho no admitiéndose actuación de pruebas y aplicándose solo lo establecido en la jurisprudencia.

Existe así mismo un Recurso de impugnación que es más bien una excepción al procedimiento administrativo disciplinario que es la prescripción que opera de puro derecho al haber transcurrido más de un año desde que se conoció de la falta, deduciendo esta excepción en cualquier momento del procedimiento.

H.-DEL PROCEDIMIENTO DE REHABILITACIÓN.

El artículo 31° de la ley de bases de la carrera administrativa establece que opera en un servidor la rehabilitación de las sanciones administrativas que se le hayan impuesto en el curso de su carrera, el reglamento señala la forma, condiciones y plazos como procede la rehabilitación, considerado así la rehabilitación como parte del procedimiento administrativo disciplinario, porque es como consecuencia de la interposición de una sanción administrativa que este procedimiento de rehabilitación esta prescrito en los artículos 176° al 181° del reglamento de la Carrera Administrativa y establece que la rehabilitación procederá cuando en el curso de su carrera el servidor haya demostrado buena conducta y obteniendo evaluación favorable desde la aplicación de la sanción.

La rehabilitación tiene como objeto dejar sin efecto toda mención o constancia de la sanción impuesta proveniente de falta disciplinaria en el registro de funcionarios y servidores y en su legajo personal, para que un servidor sea rehabilitado de las sanciones administrativas que se le hayan impuesto en el curso de la carrera administrativa debe haber observado buena conducta y obtenido evaluación favorable desde la aplicación de la sanción.

La rehabilitación se hace a solicitud de parte dirigida al jefe de la oficina de personal o al director conteniendo en ella, la fecha de la sanción y solicitando se le evalúe por el órgano de control interno de la dependencia o en algunos casos por la Comisión de Procedimien-

tos Administrativos Disciplinarios, quienes emitirán un informe con el resultado de la evaluación correspondiente, se formaliza la rehabilitación mediante resolución de funcionario competente es decir del jefe de la entidad.

Para que proceda la petición de rehabilitación deberá de haber transcurrido por lo menos un año desde que se le impuso la falta y tres años si hubiera sido destitución que empezaran a contarse desde el momento en que ingresa al servicio de la carrera administrativa.

Así mismo puede obtenerse la rehabilitación de las sanciones administrativas cuando el servidor obtenga su ascenso al nivel inmediato superior; salvo que no hubiere transcurrido el término de un año de haberse impuesto y cumplida la sanción, en cuyo caso deberá de esperarse dicho plazo. Para el efecto los procesos de ascensos deberán de considerar las sanciones impuestas como deméritos como así lo prescribe el artículo 178° del Reglamento de la Carrera Administrativa. Aquellos servidores que no hubiesen ascendido de nivel sólo procederá la rehabilitación transcurrido un año de su postulación a dicho ascenso, debiendo tenerse en cuenta la salvedad de que se consideran las faltas como deméritos podemos pues establecer claramente que el servidor que no ha alcanzado a ascender debe de esperar un año más para que proceda su rehabilitación.

2.4.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

En este acápite debemos de establecer previamente ante de entrar a los organismos jurisdiccionales que intervienen en los procesos administrativos disciplinarios los conceptos de Jurisdicción y competencia.

La Jurisdicción. - Según Pedro Flores Polo "La Jurisdicción es la función jurisdiccional, actividad pública realizada por órganos competentes nacionales o internacionales, con las formalidades requeridas por la Ley, en virtud de la cual por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución. En sentido material, según el mismo autor competencia "ratione materiae" de determinados órganos del poder judicial o administrador.

Esta Facultad que tiene una autoridad para resolver un caso, un reclamo o un litigio; es atribución fundamental del poder judicial; pero otros organismos del estado, en determinadas circunstancias, pueden administrar justicia dentro de ciertas limitaciones. Ejemplos: En la Administración Pública: el Consejo Regional del Servicio Civil, Tribunal del Servicio Civil, el Tribunal Fiscal y el de Aduanas, como así lo conceptúa el Dr. Pedro Patrón Faura en su libro *Nuevo Derecho Administrativo en el Perú*.

En los procedimientos administrativos disciplinarios los órganos jurisdiccionales encargados de administrar justicia administrativa como lo hemos mencionado en líneas anteriores es quien es la encargada de investigar la falta a denuncia de parte del jefe de la entidad o del órgano de control interno o de la Dirección General de Personal, esta comisión si bien es cierto no administra justicia juega un rol importante ya que ella es quien califica la falta y de acuerdo a sus conclusiones se le aplica al servidor la sanción, ya que sus recomendaciones se toman como base para el titular de la entidad para aperturar la acción administrativa así como posteriormente aplicarle la sanción siendo este pues un acto administrativo unilateral resolutorio de carácter jurisdiccional ya que aplica la justicia administrativa en su sentido netamente punitivo al aplicarle al trabajador una sanción.

En este acápite sobre la jurisdicción debemos de hacer una distinción doctrinal en cuanto a las faltas y sanciones de las cuales puede imponer y conocer en última instancia administrativa el tribunal nacional del servicio civil y cuando la Contraloría General de la República, que es un ente que tiene como función supervigilar la ejecución de los presupuestos del sector público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos, como así lo establece la Constitución Política del Perú en el artículo 146° de ella, este organismo esta regulado por el Decreto Ley 19039 y reglamentada por Decreto Supremo 001-72-CG, estableciendo en sus normas un procedimiento al que es sometido el servidor público que es el procedimiento de determinación de responsabilidades por el cual se somete a un servidor público a un procedimiento cuando a criterio del órgano de control interno a cometido una falta sancionable de acuerdo con lo establecido en su ley orgánica, así y después de determinada su responsabilidad el controlador puede imponer al servidor las siguientes sanciones: amonestación, multa, suspensión del cargo sin goce de haber de 30 a 180 días, remoción y desti-

tución, pudiéndosele aplicar a aún aquellos que hayan cesado en sus funciones, este procedimiento administrativo de índole disciplinario, ha traído como consecuencia conflictos de jurisdicción ya que el Tribunal Nacional del Servicio Civil es la última instancia administrativa que debe de conocer de las reclamaciones que el servidor o funcionario realice como consecuencia de las sanciones que se le imponen, lo que también se ha irrogado la Contraloría General de la República, estableciéndose así pues continuos conflictos de jurisdicción no solo con el Tribunal Nacional del Servicio Civil sino también como los titulares de las entidades del estado como la Sala Plena de la Corte Suprema, El Superintendente de Banca y Seguros, ya que ellos deben también aperturar los respectivos procedimientos administrativos disciplinarios e imponer las sanciones, pero llegado el caso nos encontramos muchas veces que la Contraloría General de la República se irroga atribuciones que ya han dejado de pertenecerle por cuanto el orden jurídico ha ido estableciéndose aún más y ha creado entes administrativos jurisdiccionales diferentes que deben de tomar sus funciones y en el cual ningún organismo del estado puede intervenir aún cuando según manifiesta ella que el Tribunal del Servicio Civil carezca de jerarquía constitucional.

Si bien es cierto que en un determinado momento las resoluciones que en el ejercicio de la función fiscalizadora y como consecuencia del proceso de determinación de responsabilidades expide la contraloría general en última instancia administrativa causaba estado y solo se podían contradecir en la vida judicial por ante la corte suprema de justicia mediante el correspondiente juicio ordinario de contradicción, prefijado en el ya caduco artículo 26° de su Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, se ha determinado en todas las entidades del sector Público como en el más alto organismo jurisdiccional que cautela de Garantías Constitucionales que es el Tribunal Nacional del Servicio Civil quien debe de conocer en última instancia administrativa, como así lo reconoce también la Fiscalía de la Nación, debido sobre todo que el darse la Constitución Política de 1979, se modifico en parte las atribuciones ya que en su artículo 146° puntualiza las funciones específicas de la Contraloría General de la República, a pesar de todo lo expuesto continuamente siguen enfrentándose en conflicto positivo de jurisdicciones los entes mencionados y para dar una solución salomónica en el sentido que se negaba la pluralidad de instancia en el Procedimiento de Determinación de Responsabilidad es que era y sigue siendo uno de los más duros planteamientos que le contraen a la Contraloría esta a creado mediante Resolu-

ción de Contralora N°. 462-90-CG una instancia mas que vería en primera instancia el procedimiento de determinación de responsabilidades como así lo determina su artículo primero: deléguese a la Dirección Central de Sustanciación de Procesos de Control a dictar resolución en primera instancia administrativa, en los procesos de determinación de responsabilidades aperturados como consecuencia de una acción de control y en su artículo segundo establece: El despacho del contralor general expedirá la resolución definitiva de declaración de responsabilidades como resultado de la sustanciación del proceso en segunda instancia agotando la vía administrativa, a lo cual hay que agregar que subsiste el recurso impugnativo de Reconsideración, lo que ha tergiversado más aún el espíritu inicial de su Ley Orgánica pero ha mejorado el desarrollo de las defensas de los servidores sometidos a este procedimiento, ya que otorga el derecho de la pluralidad de instancias.

La Competencia.- La competencia administrativa tiene sus raíces en la competencia civil por eso definimos la competencia como los alcances de los órganos jurisdiccionales administrativos y la capacidad que tiene un determinado órgano administrativo para conocer de un determinado procedimiento.

La competencia administrativa ha sido definida por el Dr. Pedro Patrón Faura como la forma y las condiciones en que se administran las acciones administrativas; las condiciones o el modo como se ejerce la función administrativa. Pudiendo ser de tres clases:

- a) Jerárquica o de Grado (Instancias)
- b) Territorial (ámbitos jurisdiccionales)
- c) Funcional o de naturaleza del caso (materias)

La competencia de un funcionario para conocer de un asunto administrativo es sumamente importante, porque puede decidir la validez o nulidad de un acto jurídico.

Es en esta definición donde se encuadra mejor el procedimiento administrativo disciplinario, ya que siendo la forma esta dada por las normas sobre el régimen disciplinario en la administración pública es decir por el Decreto Legislativo 276 que señala que un procedimiento administrativo serán competentes para conocer el órgano de control interno de la entidad, la Dirección General de Personal o el Jefe de la

Entidad quienes solo pueden conocer de ello más no pueden sancionar, así mismo se enmarca en esta definición por cuanto las instancias están dadas por la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios, el titular de la entidad, teniendo cada uno de ellos una delimitación territorial, el funcionario competente solo denuncia más no intervienen en las investigaciones, la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios solo investiga la falta no pudiendo ninguna comisión parecida de otra entidad investigar aquella ni la comisión especial para los funcionarios o directores generales investigar una falta ordinaria de un servidor de menor jerarquía.

Siguiendo con la secuela debemos de remarcar también que es el titular de la entidad quienes son los encargados de imponer la sanción que crean convenientes pudiendo delegar esta función en otro funcionario del mismo nivel, o con facultades para sancionar, no pudiendo sancionar al titular de otra entidad ni la comisión de procedimientos administrativos disciplinarios, siendo los tribunales regionales quienes deben de conocer en vía de apelación de reclamación y solo cuando así lo solicite el servidor debiendo de ser el tribunal que este en el ámbito de trabajo del servidor.

En cuanto a la competencia por materias, los tribunales regionales solo estarán encargados de resolver en vía de apelación las reclamaciones que hagan los servidores cuando consideren que la sanción conculca sus derechos y el tribunal nacional del servicio civil es el encargado de conocer a nivel nacional pero solo en vía extraordinaria cuando los tribunales regionales no hayan aplicado las normas establecidas por las jurisprudencia o por los criterios que rigen el derecho administrativo, y en especial los del procedimiento administrativo disciplinario.