

JORGE
VILELA
CARBAJAL

RÉGIMEN DISCIPLINARIO
DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

JURISTA EDITORES

© **RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL**

© **Jorge Eduardo Vilela Carbajal**

Editado por:
Jurista Editores E.I.R.L.
Jr. Miguel Aljovín Nº 201 - Lima - Perú
Teléfono: 4266303 / 4281072

Edición: Agosto 2023
Tiraje: 1000 ejemplares

Diseño y diagramación: *José L. Rivera Ramos*
Diseño de cubierta: *Marco A. Arcos Paredes*

© Derechos de Autor Reservados conforme a Ley

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú Nº 2023-04115

ISBN: 978-612-5019-56-1

Impreso por:
JURISTA EDITORES EIRL
Petit Thouars Nº 1207 - Lima - Perú
Agosto 2023

ÍNDICE GENERAL

Prólogo..... 25

Introducción 27

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

1. La Ley del Servicio Civil 29

1.1. Vigencia de la Ley del Servicio Civil 29

1.2. Carácter residual de la Ley del Servicio Civil..... 31

2. La Potestad Sancionadora..... 32

2.1. Concepto de potestad sancionadora..... 32

2.2. La potestad sancionadora como expresión del ius puniendi 34

2.3. Carácter limitado de la potestad sancionadora 34

2.4. Sujeción del ejercicio de la potestad sancionadora a la Constitución 36

2.5. Ejercicio de la potestad sancionadora 38

2.6. Ejercicio de la potestad sancionadora por hechos derivados de informes de control 42

2.7. Carácter discrecional de la potestad sancionadora 43

2.8. Finalidad de la potestad sancionadora 45

2.9. Sobre la condición de ex servidor para efectos del ejercicio de la potestad disciplinaria 45

3. Deber de servir a la Nación 47

4. Sujeción de los servidores civiles al *ius puniendi* del Estado ... 48

5. Diferencia entre Derecho Penal y Derecho Disciplinario 49

6. Regulación del procedimiento administrativo disciplinario en la Ley del Servicio Civil 50

7. Régimen Disciplinario Aplicable 50

7.1. A los gerentes públicos 50

7.2. A a los trabajadores de la SUNAT 53

7.3. Al personal contratado bajo el Fondo de Apoyo Gerencial 54

7.4. A los profesores de Institutos y Escuelas de Educación Superior 55

7.5. Régimen disciplinario aplicable a los obreros municipales y regionales 57

7.5.1. Vigencia del régimen disciplinario y procedimiento sancionador aplicable a los obreros de los gobiernos regionales y locales 61

7.6. A los procuradores públicos 62

8. Aplicación de los deberes, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de la Ley del Servicio Civil 63

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1. Presunción sobre el conocimiento de los deberes y obligaciones por parte de los servidores civiles 67

2. Tramitación del procedimiento administrativo disciplinario 67

2.1. Instaurado a partir del 14 de septiembre de 2014, y que los hechos se hayan cometido a partir de dicha fecha..... 67

2.2. Instaurado a partir del 14 de septiembre de 2014, y que los hechos se hayan cometido con anterioridad a dicha fecha ... 68

3. Criterios para tramitar un procedimiento administrativo disciplinario contra funcionarios públicos 70

4. Las Autoridades Competentes 71

4.1. En la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario..... 71

4.2. En la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario al Secretario Técnico 73

4.3. En la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario al jefe de recursos humanos..... 75

4.4. En la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario a los gerentes municipales 76

4.5. Para conducir e imponer sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario 78

5. Carácter Formal del Procedimiento Administrativo Disciplinario 79

6. La Fase Preliminar 80

6.1. Desarrollo de la fase preliminar 80

6.2. Identificación de la sanción por parte de la Secretaría Técnica.... 83

6.3. La Secretaría Técnica como órgano de apoyo..... 87

7. La Fase Instructiva 87

7.1. Desarrollo de la fase instructiva..... 87

7.2. Notificación del procedimiento administrativo disciplinario 91

7.3. Contenido del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario..... 91

7.4. Notificación de los antecedentes que sustentan el inicio del procedimiento administrativo disciplinario 96

7.5. Carácter inimpugnable del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario 96

7.6. El concurso de infractores..... 97

7.6.1. Aplicación del concurso de infractores 97

7.6.2. Carácter especial y excepcional del concurso de infractores..... 104

7.7. Carácter no vinculante de las recomendaciones del Órgano Instructor..... 105

8. La fase sancionadora..... 105

9. Solicitud de informe oral..... 107

10. Carácter represivo de la sanción 112

11. La inscripción de la sanción en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles como acto de administración interna 113

CAPÍTULO III

EL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

1. Presunción sobre el conocimiento de los principios y deberes éticos por parte de los servidores civiles 115

2. Principios y valores en el Código de Ética de la Función Pública 115

3. Los valores éticos 116

3.1. La idoneidad 116

3.2. La veracidad 117

3.3. La honestidad 119

3.4. El respeto 120

3.5. La probidad 120

3.6. La lealtad y obediencia 122

3.7. La imparcialidad 123

3.8. La transparencia 125

4. Imputación de la normativa del Código de Ética de la Función Pública como presunta falta disciplinaria 125

5. Aplicación simultánea de la Ley del Código de Ética y la Ley del Servicio Civil 126

6. Imposición de sanciones por la comisión de infracciones a la Ley del Código de Ética de la Función Pública 132

7. Imputación del deber de responsabilidad 138

8. El deber de usar de manera adecuada los bienes del Estado 139

CAPÍTULO IV

LAS FALTAS Y SANCIONES EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

1. Elemento subjetivo en la imputación de faltas disciplinarias ... 143

2. La subsunción 145

2.1. Concepto de subsunción..... 145

2.2. La subsunción de los hechos en la norma vulnerada..... 145

3. Faltas que se pueden imputar a los ex servidores civiles 153

4. Clases de falta..... 154

4.1. La falta por omisión..... 154

4.2. La falta de naturaleza permanente..... 158

5. Configuración del daño en las faltas disciplinarias..... 160

6. Contenido del acto que contiene la sanción..... 160

7. Tipificación de las faltas leves en el Reglamento Interno de Servidores Civiles..... 162

8. El catálogo de faltas en la Ley del Servicio Civil 164

8.1. La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de su superior relacionadas con sus labores 164

8.2. El incurrir en acto de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior, del personal jerárquico y de los compañeros de labor..... 166

8.3. La negligencia en el ejercicio de las funciones 171

8.3.1. Aplicación de la negligencia en el ejercicio de las funciones 171

8.3.2. Concepto de función 186

8.3.3. Diferencia entre funciones y deberes 186

8.3.4. Las funciones de naturaleza permanente 187

8.3.5. La negligencia en el ejercicio de las funciones en el caso de Comités Especiales..... 188

8.3.6. Criterios a valorar en la imputación de negligencia en el ejercicio de las funciones..... 189

8.4. La utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros 190

8.5. La concurrencia al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas o sustancias estupefacientes 199

8.6. El abuso de autoridad 201

8.7. El uso de la función con fines de lucro..... 202

8.8. Las ausencias injustificadas..... 204

8.9. El hostigamiento sexual 213

8.9.1. Concepto de hostigamiento sexual..... 213

8.9.2. El bien jurídico protegido en la falta de hostigamiento laboral y sexual 214

8.9.3. Manifestaciones del hostigamiento sexual 215

8.9.4. Asimilación de los términos de hostigamiento y acoso sexual 215

8.9.5. El hostigamiento sexual y su sanción en el ámbito administrativo disciplinario..... 216

8.9.6. La víctima en los casos de hostigamiento sexual 220

8.9.7. Probanza en los casos de hostigamiento sexual 220

8.9.8. Carácter no reiterativo de la conducta para que se configure el hostigamiento sexual..... 224

8.10. El abandono o inasistencia al centro de labores..... 224

8.10.1. Aplicación de la falta de abandono o inasistencia al centro de labores..... 224

8.10.2. El certificado médico como medio probatorio para justificar la inasistencia del centro de labores..... 226

8.11. El incumplimiento del horario y la jornada de trabajo..... 229

8.11.1. Aplicación de la falta sobre incumplimiento del horario y la jornada de trabajo 229

8.11.2. Diferencia entre horario y jornada de trabajo..... 231

8.11.3. Diferencia entre el horario y jornada de trabajo con la ausencia injustificada..... 232

8.12. Actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio de terceros..... 234

8.13. La doble percepción de compensaciones económicas..... 236

8.14. Uso indebido de las licencias otorgadas por la entidad..... 239

8.15. Incumplimiento del deber de confidencialidad..... 240

9. Cláusula de remisión en el catálogo de faltas disciplinarias..... 241

10. La graduación de las sanciones..... 243

10.1. Aplicación de los criterios de graduación 243

10.2. La razonabilidad como estándar de la graduación de sanciones 247

10.3. Finalidad de los criterios de graduación 250

10.4. Correspondencia entre los fundamentos y la proporción de la sanción..... 253

11. La condena penal privativa de la libertad por delito doloso como causal de destitución 257

12. De la eliminación de anotaciones de sanción en el Escalafón Magisterial 261

CAPÍTULO V

ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

1. Aplicación supletoria de la Ley del Servicio Civil..... 265

2. El procedimiento administrativo disciplinario 267

2.1. Derechos y garantías en el procedimiento administrativo disciplinario..... 267

2.2. Reglas sustantivas y procedimentales en el régimen disciplinario..... 268

3. Los principios de la potestad sancionadora 270

3.1. El principio de legalidad 270

3.1.1. Aplicación del Principio de Legalidad 270

3.1.2. Elementos del Principio de Legalidad..... 273

3.1.3. Vulneración del Principio de legalidad 274

3.2. El principio de interdicción de arbitrariedad 276

3.3. El principio de tipicidad 277

3.3.1. Aplicación del principo de tipicidad 277

3.3.2. Exigencias del principio de tipicidad 278

3.3.3. El principio de tipicidad como manifestación del principio de legalidad 279

3.3.4. El principio de tipicidad como límite a la potestad sancionadora 279

3.4. El principio del non bis in idem 280

3.4.1. Aplicación del principio del non bis in idem 280

3.4.2. El non bis in idem como límite a la potestad sancionadora 282

3.5. El principio de confianza 283

3.6. El principio de causalidad 285

3.7. El principio de trascendencia 288

3.8. El principio de determinación del supuesto de hecho 288

3.9. El principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia 289

3.10. El principio de inmediatez 290

3.10.1. Aplicación del principio de inmediatez 290

3.10.2. Consecuencias de la aplicación del Principio de inmediatez 291

3.11. El principio de presunción de inocencia 292

3.11.1. Aplicación del principio de Presunción de inocencia ... 292

3.11.2. Carácter transversal del principio de presunción de inocencia 295

3.11.3. La presunción de inocencia como límite a la libre valoración de la prueba 296

3.11.4. Carácter relativo del derecho a la presunción de inocencia 297

3.11.5. Relación entre el Principio de presunción de inocencia y los Principios de verdad material e impulso de oficio..... 299

4. El debido procedimiento administrativo 300

4.1. Marco constitucional del debido procedimiento administrativo..... 300

4.2. Noción de debido procedimiento administrativo 301

4.3. Fundamento del debido procedimiento administrativo..... 302

4.4. Garantías del debido procedimiento administrativo disciplinario..... 302

4.5. Observancia del debido procedimiento administrativo..... 303

4.6. Dimensiones del debido procedimiento administrativo..... 304

4.7. La imputación de cargos como manifestación del debido procedimiento 305

4.8. La imputación de cargos..... 306

4.9. Vulneración del debido procedimiento 309

4.10. Criterios para determinar la vulneración del debido procedimiento..... 312

4.11. El derecho a obtener una decisión motivada como garantía del debido procedimiento 312

5. El acto administrativo 313

5.1. Validez de los actos administrativos 313

5.2. El procedimiento regular como elemento de validez del acto administrativo 315

5.3. La motivación como elemento de validez del acto administrativo 316

5.4. Acto administrativo emitido de manera arbitraria 318

5.5. Eficacia de los actos administrativos 318

6. La motivación del acto administrativo 319

6.1. La motivación como expresión del derecho de defensa 319

6.2. Concepto de motivación 320

6.3. Contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación 325

6.4. Finalidad de la motivación 326

6.5. Extensión de la motivación 326

6.6. Supuestos del principio de motivación 327

6.7. Vulneración del deber de motivación 328

7. El derecho de defensa 329

7.1. Vulneración del derecho de defensa 329

7.2. Aplicación del derecho de defensa 330

7.3. Configuración del estado de indefensión 333

7.4. El derecho de defensa como garantía del debido procedimiento 335

8. La prueba en el procedimiento administrativo disciplinario ... 335

8.1. Valoración de los medios probatorios 335

8.2. Relación entre la prueba y el derecho a la motivación 336

8.4. Solidez de la declaración del denunciante 338

8.5. Solidez de la declaración de testigos 339

8.6. Carácter fiable de la prueba testimonial 340

8.7. Valoración de la prueba testimonial 341

8.8. Realización de peritaje 342

8.9. La carga de la prueba 343

8.10. La carga dinámica de la prueba 344

8.11. Actividad probatoria de la Administración 345

8.12. Presentación de testigos 345

9. La abstención 347

9.1. Concepto de abstención 347

9.2. La abstención como deber u obligación 348

9.3. Procedimiento de la abstención 349

9.4. Relación entre la abstención y el Principio de legalidad 350

9.5. Configuración de las causales de abstención 351

10. La notificación 352

10.1. Concepto de notificación 352

10.2. Notificación del informe del órgano instructor al servidor civil 352

10.3. Notificación del acto de sanción 353

10.4. Notificación defectuosa 354

10.5. Subsanación de notificaciones defectuosas 355

10.6. Notificación personal en condominios y edificios 356

11. Impugnación del acto administrativo 357

11.1. Facultad de contradicción de los actos administrativos 357

11.2. Noción de legitimidad 361

11.3. Legitimidad para impugnar 361

11.4. Plazo para impugnar 362

11.5. Cómputo del plazo para interponer el Recurso de Apelación ... 364

11.6. Consecuencias del vencimiento del plazo para impugnar 365

12. La nulidad 366

12.1. Naturaleza jurídica de la nulidad 366

12.2. Efectos de la nulidad del acto de inicio del procedimiento administrativo disciplinario 366

12.3. Conservación del acto administrativo 367

13. La prescripción 367

13.1. Marco constitucional de la prescripción 367

13.2. Concepto de prescripción 368

13.3. Naturaleza jurídica de la prescripción 369

13.4. Fundamento de la prescripción 370

13.5. La prescripción como parte del derecho al debido proceso 370

13.6. La prescripción como límite a la potestad punitiva 372

13.7. Duración del procedimiento administrativo disciplinario ... 372

13.8. Cómputo del plazo para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario derivado de un informe de control..... 373

13.9. Cómputo del plazo para finalizar el procedimiento administrativo disciplinario 375

13.10. Reinicio del cómputo del plazo de prescripción..... 376

13.11. Cómputo del plazo de prescripción si la Oficina de Recursos Humanos no tomó conocimiento de la presunta falta 377

13.12. Los plazos de prescripción son independientes de la identificación o individualización del presunto responsable de la comisión del hecho constitutivo de falta 378

13.13. El procedimiento recursal no se considera en el cómputo de la prescripción 378

13.14. Consecuencias de la declaración de prescripción..... 379

13.15. Suspensión de los plazos de prescripción 380

13.16. Interrupción de los plazos de prescripción..... 382

13.17. Diferencia entre suspensión e interrupción del plazo de prescripción 383

13.18. Determinación de responsabilidad por la declaratoria de la prescripción..... 383

14. Medidas cautelares..... 384

14.1. Solicitud de emisión de medidas cautelares..... 384

14.2. Requisitos de las medidas cautelares 384

14.3. Finalidad de las medidas cautelares 385

14.4. Fundamento de las medidas cautelares 386

15. Los costos en el procedimiento administrativo disciplinario... 387

15.1. Procedencia del pago de costos en el procedimiento administrativo disciplinario 387

15.2. Graduación de los costos 389

16. El Tribunal del Servicio Civil..... 390

16.1. Aclaración de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil 390

16.2. La aclaración de resoluciones no constituye un recurso..... 392

16.3. Concepto de precedente administrativo de observancia obligatoria..... 392

16.4. Cumplimiento de los precedentes administrativos de observancia obligatoria 393

16.5. Integración de resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil 394

16.6. Ejecución de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil 395

CAPÍTULO VI

ASPECTOS VARIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1. Aplicación de la ley vigente al momento de ocurridos los hechos 397

2. Condición de colaborador del denunciante..... 398

3. Noción de competencia..... 398

4. Derecho de acceso al expediente..... 398

5. Sustracción de la materia..... 399

6. Aplicación de la subsanación voluntaria como causal de eximente de responsabilidad..... 400

7. La fuerza mayor como causal de eximente de responsabilidad..... 401

8. Aplicación de la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones..... 401

9. Prohibición de avocamiento indebido..... 403

10. Autonomía de la responsabilidad civil, penal y administrativa..... 404

11. Sobre la no aplicación de los plazos de caducidad de la Ley N.º 27444 al procedimiento administrativo disciplinario..... 408

Resoluciones de la Primera Sala..... 409

Resoluciones de la Segunda Sala..... 425

Indice Analítico..... 437