

2. Autoridades del PAD

En principio, cabe mencionar que mediante el art. 2 del Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la LPAG y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo, se modifica el principio del debido procedimiento e incorpora como parte de su contenido la separación que debe existir entre la fase instructora y la sancionadora del procedimiento y precisa que cada una de estas debe estar encomendada a autoridades distintas.

²²⁵ Conforme lo señalado en el Informe Técnico 263-2019-SERVIR/GPGSC.

²²⁶ Conforme lo señalado en el Informe Técnico 006-2015-SERVIR/GPGSC.

A partir de la vigencia del Decreto Legislativo 1272, la separación entre la fase de instrucción y la sancionadora representa una garantía para el administrado, la cual tiene como fundamento el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el principio al debido procedimiento contemplados en el inciso 3 del art. 139 de la Constitución Política²²⁷ y en el inciso 1.5 del art. 4 del título preliminar del TUO de la LPAG.

Es decir, mediante dicha modificación, el legislador pretende garantizar 2 aspectos principales: (i) que la decisión de imponer la sanción se tome con la mayor imparcialidad posible y así evitar que la autoridad tome una decisión basada en juicios de valor previamente concebidos y (ii) que la autoridad instructora desarrolle el *expertise* necesario para indagar e investigar los hechos materia del procedimiento. Cabe precisar que la diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la autoridad que decide la aplicación de la sanción no involucra la creación de 2 procedimientos distintos, sino que se trata de un solo procedimiento sancionador dividido en 2 fases diferenciadas (instructiva y sancionadora)²²⁸.

²²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

«Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] 3. La observancia al debido proceso y la tutela jurisdiccional [...]».

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado en la Sentencia del Expediente 6149-2006-AA/Tc (fundamento 48), que: «[...] el derecho a ser juzgado por jueces imparciales no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Ello, sin embargo, no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. A saber, del derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución».

²²⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (MINJUSDH), *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. 2.^a edición. Lima: MINJUSDH, 2017, pp. 16-17.

De modo que, la adecuación respecto de la distinción entre la autoridad instructora y la sancionadora se debe realizar respecto a las normas especiales de rango infralegal y no de normas legales especiales que establezcan procedimientos y atribuyan competencias²²⁹. Es por ello que, a partir de la vigencia del Decreto Legislativo 1272, los procedimientos sancionadores deben adecuar sus procedimientos.

Sin embargo, no fue necesario realizar adecuaciones o modificaciones en cuanto al PAD porque, desde su origen las fases a cargo de las autoridades del procedimiento se encuentran debidamente delimitadas (instructiva y sancionadora) conforme se desprende de los arts. 89 y 90 de la LSC, concordado con los arts. 93 y 106 del reglamento de la LSC.

2.1. Órgano instructor

242

a) Identificación del órgano instructor

Es la autoridad competente y responsable de la fase instructiva. Su identificación depende de la prognosis de sanción realizada por la Secretaría Técnica – PAD.

- **En el caso de la sanción de amonestación escrita**, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de la ORH, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
- **En el caso de la sanción de suspensión**, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de la ORH, o el quien haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

²²⁹ Consulta Jurídica 005-2017/JUS/DGDOJ, emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico el 23 de febrero de 2017.

- **En el caso de la sanción de destitución**, el jefe de la ORH, o el quien haga sus veces, es el órgano instructor y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

Cuadro 20

Autoridad competente de la fase instructora

Sanción	Fase instructora	Fase sancionadora	Oficializa
Amonestación	Jefe inmediato	Jefe inmediato	Jefe de la ORH o el que haga sus veces
Suspensión	Jefe inmediato	Jefe de la ORH o que haga sus veces	Jefe de la ORH o el que haga sus veces
Destitución	Jefe de la ORH o el que haga sus veces	Titular de la entidad	Titular de la entidad

b) Connotación de jefe inmediato

243

Conforme se puede apreciar, el jefe inmediato es el órgano instructor en las sanciones de amonestación escrita y de suspensión. Frente a ello, es importante realizar precisiones sobre la connotación del término *jefe inmediato* para efecto del PAD, dado que en la práctica se suele considerar como *jefe inmediato* únicamente a aquella persona que supervisa, orienta y/o brinda órdenes (*jefe inmediato circunstancial - de facto*).

Sin embargo, para la identificación del *jefe inmediato*, corresponde traer a colación el num. 9 de la Directiva – PAD, el cual establece que, para efectos de la identificación de las autoridades del PAD, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual

de Perfiles de Puesto (MPP), el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Manual de Operaciones (MO) y aquellos que definan las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, conforme lo señalado por la GPGSC – Servir en reiteradas oportunidades, v. gr., los Informes Técnicos 1170-2017-SERVIR-GPGSC, 1900-2019-SERVIR-GPGSC, 322-2022-SERVIR-GPGSC, entre otros.

En este orden de ideas, cuando se hace referencia al *jefe inmediato* se menciona aquel superior jerárquico directo del presunto infractor, según los documentos de gestión o aquellos que definan las funciones y las atribuciones de las entidades (línea jerárquica). En el caso de los servidores bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo 1057 – CAS, el criterio de línea jerárquica se puede identificar mediante el perfil de puesto (dependencia funcional), el aviso de convocatoria (área usuaria o dependencia funcional) y el contrato. En virtud a lo expuesto, a fin de identificar de manera coherente al jefe inmediato, a título de ejemplo se presenta lo siguiente:

244

Manuel (en adelante, presunto infractor) es sometido a un PAD por presunta negligencia en el desempeño de sus funciones y tiene, como prognosis de sanción, la suspensión sin goce de remuneraciones; de modo que su jefe inmediato es el competente para instaurar el PAD.

En este contexto, la defensa legal del presunto infractor advierte que el acto de instauración del PAD es suscrito por el señor David, quien se desempeña como coordinador dentro de la unidad orgánica donde presta servicios el presunto infractor.

Cuando la defensa pregunta al presunto infractor por su jefe inmediato, él responde que es el señor David, dado que dirige su labor, corrige sus proyectos, fiscaliza su hora de ingreso y, de vez en cuando, recibe exhortaciones por parte de él. Es decir, en la práctica David refleja la imagen de un *jefe de facto*. La pregunta es: ¿David es un jefe circunstancial (de facto) o un jefe inmediato según los documentos de gestión o documento supletorio que identifique funciones y atribuciones?

Para responder esta interrogante, corresponde verificar los documentos de gestión o los instrumentos de la entidad que permita identificar, de manera formal, la relación directa de subordinación entre el presunto infractor y David.

En este orden de hechos, se pueden presentar 2 supuestos:

- Previa verificación de los documentos de gestión y demás documentos internos de la entidad, David no resulta ser el jefe inmediato según la línea jerárquica; en consecuencia, no puede avocarse al PAD, ya que no tiene la competencia para dicho fin, a pesar de que en la práctica se comporta como un *jefe inmediato de facto*. Su participación resulta ser indebida, lo cual vicia el procedimiento y genera contingencias administrativas (nulidades).
- Previa verificación, David resulta ser el jefe inmediato según la línea jerárquica (MPP, ROF, MOF, perfil de puesto, contrato, entre otros documentos que precise funciones y atribuciones, y que permita identificar la línea jerárquica). En consecuencia, se puede abocar al PAD. En este supuesto, existe coincidencia entre el *jefe inmediato de facto* y el *jefe inmediato formal*. Indistintamente de la coincidencia (de facto o formal), en todos los supuestos prima el criterio de línea jerárquica, es decir, el sentido formal (documentos de gestión o instrumentos normativos de la entidad).

Como colofón, no se soslaya que la connotación de *jefe inmediato* debe ser entendida en sentido formal y no fáctico, por lo que prima lo establecido en los

instrumentos de gestión de la entidad o aquellos que definan las funciones y atribuciones de entidades, órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras.

c) Funciones del órgano instructor

Dentro de las funciones principales del órgano instructor, se destacan las siguientes:

- **Evalúa el informe de precalificación:** si bien la Secretaría Técnica – PAD²³⁰ elabora el proyecto de resolución o acto expreso de inicio del PAD, verbi-gracia, carta, oficio u otro, es necesario que el órgano instructor verifique el contenido de dicho informe, sobre todo el plazo de prescripción —se recomienda elaborar una línea de tiempo para verificar los plazos— así como la verificación la competencia según la línea jerárquica²³¹.
- **Responsable de la instauración del PAD:** terminada la evaluación del informe de precalificación (insumo sustancial), corresponde proceder

²³⁰ Según lo dispuesto en el lit. g) de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva 101-2015-SERVIR-PE, modificada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 092-2016-SERVIR-PE.

²³¹ De acuerdo a los num. 5.1 y 9 de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, para efectos de la identificación de las autoridades del PAD, se adopta como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Operaciones (MO), el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Manual de Perfiles de Puesto (MPP) y otros documentos que definan las funciones y atribuciones de las entidades (directivas, perfiles de puesto, contrato, aviso de convocatoria, documento de fecha de cierta emitido por la autoridad competente).

con la suscripción del acto de instauración del PAD, a efectos de efectuar con la diligencia de notificación de conformidad con el orden de prelación señalada en los arts. 20 y 21 del TUO de la LPAG.

- **Evalúa y autoriza el requerimiento de prórroga del plazo para presentar descargos:** una vez que el acto de instauración del PAD es debidamente notificado, el presunto infractor tiene la posibilidad de requerir una prórroga del plazo para formular sus descargos²³². Es responsabilidad del órgano instructor brindar respuesta a dicha solicitud.

- **Recibe y evalúa los descargos del presunto infractor:** presentados los descargos, corresponde verificar los argumentos de forma y fondo para contrastarlo con la imputación inicial y, de ser necesario, efectuar investigaciones complementarias que permitan obtener la verdad material de los hechos objeto de imputación.

247

²³² Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva 101-2015-SERVIR-PE, modificada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 092-2016-SERVIR-PE:
«[...]

16.1 Los descargos se presentan dentro del plazo de cinco (5) días hábiles conforme lo establece el artículo 111 del Reglamento. La solicitud de prórroga se presenta dentro de dicho plazo; caso contrario, el Órgano Instructor continúa con el procedimiento hasta la emisión de su informe [...]».

- **Investiga en virtud al impulso de oficio:** vencido dicho plazo para que el presunto infractor presente sus descargos, el órgano instructor lleva a cabo el análisis e indagaciones necesarios para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al presunto infractor en un plazo máximo de 15 días hábiles (plazo ordenador). Cabe precisar que, de superarse dicho plazo, no se extingue la potestad disciplinaria según lo dispuesto en el tercer párrafo del lit. a) del art. 106 del Reglamento General de la LSC.
- **Emite el informe de instrucción:** la fase instructiva culmina con la emisión del informe en el que el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor civil y recomienda al órgano sancionador la sanción a ser impuesta de corresponder. Según lo dispuesto por el cuarto párrafo del lit. a) del art. 106 del Reglamento General de la LSC.

2.2. Órgano sancionador

a) Identificación del órgano sancionador

Es la autoridad competente y responsable de la fase sancionadora. Su identificación dependerá de la prognosis de sanción que realice la Secretaría Técnica – PAD. Así, se tiene que:

- **En el caso de la sanción de amonestación escrita,** el jefe inmediato es el órgano sancionador y el jefe de la ORH, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
- **En el caso de la sanción de suspensión,** el jefe de la ORH, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

- **En el caso de la sanción de destitución**, el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

Cuadro 21

Autoridad competente de la fase sancionadora

Sanción	Fase instructora	Fase sancionadora	Oficializa
Amonestación	Jefe inmediato	Jefe inmediato	Jefe de la ORH o el que haga sus veces
Suspensión	Jefe inmediato	Jefe de la ORH o el que haga sus veces	Jefe de la ORH o el que haga sus veces
Destitución	Jefe de la ORH o el que haga sus veces	Titular de la entidad	Titular de la entidad

b) Funciones del órgano sancionador

Dentro de las funciones principales del órgano sancionador, se destacan las siguientes:

249

- **Remitir el informe de instructor al presunto infractor:** una vez que el órgano sancionador recibe el informe del órgano instructor, el primero comunica tal hecho al presunto infractor en un plazo máximo de 2 días hábiles para que este pueda —de considerarlo necesario— solicitar un informe oral ante el órgano sancionador. La solicitud de informe oral debe ser presentada dentro del plazo de 3 días hábiles de notificado el presunto infractor, según lo dispuesto en el num. 17.1 de la Directiva – PAD.
- **Otorgar y programar el informe oral:** el órgano sancionador atiende el pedido y señala lugar, fecha y hora en conformidad con lo establecido en el art. 112 del Reglamento General de la LSC

y debe tener en cuenta que el plazo para emitir pronunciamiento sobre la comisión de la falta es de 10 días hábiles prorrogables por igual periodo debidamente sustentado (plazo ordenador y, de superarse este plazo, no se extingue la potestad disciplinaria), según lo dispuesto en el num. 17.1 de la Directiva – PAD.

El PAD, cuya prognosis de sanción es la amonestación escrita, la solicitud para el informe oral se presenta con el escrito de descargos. El informe oral se realiza luego de la presentación de los descargos en un plazo de 3 días hábiles. El jefe inmediato remite el informe final al jefe de la ORH o quien haga sus veces, para la oficialización de la sanción o lo que corresponda, según lo dispuesto en el num. 17.1 de la Directiva – PAD.

250

- **Realizar una investigación complementaria en virtud al impulso de oficio, de ser necesario:** el órgano sancionador puede ordenar la práctica de diligencias necesarias para la determinación y comprobación de los hechos y, en particular, la actuación de las pruebas que puedan conducir a su esclarecimiento y a la determinación de responsabilidades, según lo dispuesto en el art. 113 del Reglamento General de la LSC.
- **Verificar el juicio de subsunción entre los hechos objeto de imputación y la falta disciplinaria:** el órgano sancionador debe realizar una correcto juicio de subsunción y debe expresar los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecúa al supuesto previsto como falta disciplinaria, así como, cada uno de los elementos que contiene la misma. Como es lógico,

la descripción legal debe concordar con el hecho que se atribuye al presunto infractor²³³.

- **Verificar la coherencia o correlación entre la imputación realizada en la instauración del PAD y la sanción como garantía del derecho de defensa**²³⁴:
- **Verificar los criterios de proporcionalidad y razonabilidad:** graduar la sanción observando los criterios previstos en los arts. 87 y 91 de la LSC.
- **Verificar que no concorra alguno de los supuestos eximentes de responsabilidad disciplinaria:** según lo dispuesto en el art. 104 del Reglamento de la LSC.
- **Emitir de manera motivada el pronunciamiento final del PAD (archivo, sanción o reducción de la sanción):** tener presente que la sanción debe ser razonable, por lo que es necesario que exista una adecuada proporción entre esta y la falta cometida.

251

²³³ Adaptado del apartado iii) del fundamento 38 de la Resolución 000174-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala.

²³⁴ De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante la Resolución de Sala Plena 011-2020-SERVIR/TSC.