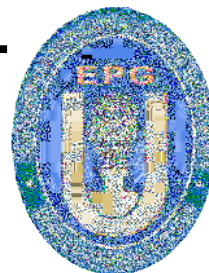




UNIVERSIDAD NACIONAL
“PEDRO RUIZ GALLO”
ESCUELA DE POSTGRADO



DOCTORADO EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN EL
PERÚ**

TESIS DOCTORAL

**PRESENTADA PARA OPTAR EL GRADO DE DOCTOR EN:
DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**

AUTOR

Mg. JUAN ALEX CUBAS BRAVO

ASESOR

Dr. OSWALDO MENDOZA OTINIANO

LAMBAYEQUE – PERÚ

2017

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN EL PERÚ

Presentado Por:

Mg. Juan Alex Cubas Bravo
Autor

Dr. Oswaldo Mendoza Otiniano
Asesor

Aprobado Por:

Dr. Renán Arbildo Paredes
PRESIDENTE

Dr. Miguel Arcángel Arana Cortez
SECRETARIO

Dr. Víctor Ruperto Anacleto Guerrero
VOCAL

2017

DEDICATORIA:

A Dios nuestro Señor Jesucristo y a su madre la Santísima Virgen María, así como a mis padres Virgilio y Rosa Hortencia, con gratitud y amor por el apoyo constante que siempre me brindan.

Juan Alex

AGRADECIMIENTOS:

*A la **Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo** por darme la posibilidad, al igual que a muchos profesionales de la región, de realizar nuestros estudios de postgrado.*

TABLA DE CONTENIDOS (ÍNDICE)

	Pág.
Dedicatoria	3
Agradecimientos	4
Índice	5
Resumen (español)	9
Abstract (inglés)	11
Introducción	13
 CAPÍTULO I: ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO	 15
1.1. Realidad problemática	15
1.1.1 Planteamiento del problema	16
1.1.2 Formulación y delimitación del problema	21
1.2. Justificación e importancia del estudio	21
1.3. Objetivos	21
1.3.1. General	21
1.3.2. Específicos	22
1.4. Formulación de hipótesis	22
1.5. Variables	23
1.6. Marco metodológico	23
1.6.1. Diseño de contrastación de hipótesis	23
1.6.2. Población y muestra	24

1.6.3. Materiales, técnicas e instrumentos de recolección de datos	24
1.6.4 Métodos y procedimientos para la recolección de datos	25
1.6.5 Análisis estadísticos de los datos	26
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	27
TÍTULO	
JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA LATINOAMERICA.	27
CAPÍTULO I	
PANORAMA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN LATINOAMERICA.	27
1.1 Evolución de la Justicia Administrativa Disciplinaria en la realidad latinoamericana.	27
1.2 Justicia Administrativa en Alemania.	33
1.3 Justicia Administrativa en Argentina.	33
1.4 Justicia Administrativa en Bélgica.	34
1.5 Justicia Administrativa en Colombia.	34
1.6 Justicia Administrativa en Estados Unidos	35
1.7 Justicia Administrativa en Francia	36
1.8. Justicia Administrativa en Italia	37

1.9 La Justicia Administrativa en Uruguay	38
1.10 La Justicia Administrativa Disciplinaria y el Principio de Oralidad.	38
1.11 El Principio de Oralidad y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.	39
1.12 La Legislación del Contencioso Administrativo en el Perú.	40
 CAPÍTULO II	 58
DERECHO ADMINISTRATIVO.	58
2.1 Derecho Administrativo y la Constitución	67
2.2 Administración Pública.	67
2.3. Procedimiento Administrativo	69
2.3.1 Procedimiento Administrativo Disciplinario	71
2.3.2 Procedimiento Administrativo Sancionador.	84
2.4 Debido proceso	88
2.4.1 El debido procedimiento administrativo	98
2.5 Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Administración Pública.	108
2.5.1 Procedimiento Administrativo: Magistrados	124
2.5.2 Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.	130

2.5.3 Órganos Disciplinarios del Poder Judicial.	131
2.5.4 Órganos Disciplinarios - Ministerio Público.	136
2.5.5 Ley Servir.	147
2.5.6 Procedimiento Administrativo Sancionador.	157

CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	171
---	------------

Conclusiones	178
Recomendaciones	182
Referencias bibliográficas	192
 Anexos	 206

RESUMEN (ESPAÑOL)

La presente Tesis denominada JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN EL PERÚ, ha sido elaborada por el autor pensando en la utilidad que representa para la comunidad jurídica, los aportes sustantivos relacionados al enfoque del tratamiento de la responsabilidad administrativa disciplinaria toda vez que se aprecia que en los actuales procedimientos administrativos vigentes al término de las mismas se imponen sanciones disciplinarias que denotan que no se ha llevado a cabo un proceso con el respeto de los elementos del debido proceso.

Es por ello que experiencias implementadas en el campo administrativo disciplinario desde las perspectivas del derecho comparado, son analizados a fin de mejorar la legislación actual sobre justicia administrativa disciplinaria nacional, lográndose consiguientemente un conocimiento nuevo y por ende la meta científica trazada en la presente ocasión.

Es oportuno mencionar, que el nombre de la Tesis en mención, responde a la necesidad de analizar la Justicia Administrativa

Disciplinaria en nuestro país desde un enfoque del análisis de la Legislación Comparada, para así asimilar los aportes que esta ofrece y que pueden ser incorporados a nuestra legislación.

Su justificación radica en el aporte doctrinario que va a significar la presente investigación, en la medida que se erija como instrumento eficaz para suplir las deficiencias de la administración de justicia.

ABSTRACT (INGLÉS)

This thesis called justice administrative disciplinary in PERÚ, has been prepared by the author thinking about the utility that represents for the legal community, substantive contributions related to the approach to the treatment of administrative disciplinary liability every time can be seen in current administrative procedures to the term of the imposed disciplinary sanctions which denote that it has failed to conduct a process with regard to the elements of due process.

Therefore, that experiences implemented in administrative disciplinary field from the perspectives of comparative law, are analyzed in order to improve the current legislation on national disciplinary administrative justice, consequently achieving a knowledge new and therefore the scientific goal traced on the present occasion.

It is appropriate to mention, that name of the thesis in mention, responds to the need to analyze the disciplinary administrative justice in our country through an approach for the analysis of the

comparative legislation, thus assimilating the contributions that it offers and which can be incorporated into our legislation.

Its justification lies in the doctrinal contribution that will mean this research, to the extent that erect as an effective instrument to compensate for the shortcomings of the administration of Justice.

INTRODUCCIÓN

SEÑORES MIEMBROS DEL JURADO:

Me dirijo a ustedes para optar el grado académico de Doctor en Derecho, con la satisfacción de someter a vuestra ilustre consideración la presente Tesis denominada: JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN EL PERÚ, la misma que tiene como finalidad presentar a la comunidad académica, aportes normativos en el proceso administrativo disciplinario que hagan viable la sanción a los infractores de las normas administrativas con arreglo al debido proceso, partiendo de las legislaciones existentes en el Derecho Comparado, siendo consciente de que éste aporte permitirá el logro de un conocimiento nuevo, que es precisamente el que particulariza mi aspiración científica.

En tal sentido, al ser la tesis una investigación conducente a producir conocimientos nuevos, es necesario recurrir al fundamento científico, el cual implica la atingencia a teorías con solvencia cognoscitiva y al uso de procedimientos o instrumentos que ostenten cierta validez, tal como veremos en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Es oportuno mencionar, que el nombre de la Tesis en mención, responde a la necesidad de analizar la Justicia Administrativa Disciplinaria desde su tratamiento por parte de la Legislación Comparada, para así asimilar los aportes que esta ofrece y que pueden ser incorporados a nuestra legislación.

Su justificación radica en el aporte doctrinario que va a significar la presente investigación, en la medida que se erija como instrumento eficaz para suplir las deficiencias de la administración de justicia administrativa, más aún teniendo en cuenta a luz de la problemática actual, no se han propuesto mecanismos legales tendientes a superar dicha ineficacia.

Confío en que cada uno de los miembros del Jurado Evaluador, sabrán apreciar éste análisis minucioso de la legislación con un espíritu de real valoración, en la medida de que mi pretensión ha sido motivada por un amplio deseo de superación y ansia de conocimiento.

EL AUTOR.

CAPÍTULO I: ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1. REALIDAD PROBLEMÁTICA

Lo que se aprecia actualmente en el Perú es la existencia de múltiples sistemas administrativos los cuales guardan relación con la realidad laboral de hombres y mujeres que laboran y que están enmarcados dentro de los regímenes laborales descritos en los Decretos Legislativos 276 y 728 respectivamente.

Que, sin embargo, dichos regímenes así como contemplan derechos respecto de los miembros componentes de la realidad laboral peruana también comprenden deberes que deben guardar aquellos y como es que sin embargo estos son quebrantados por los servidores y funcionarios que laboran en ellas a través de la comisión de faltas que acarrearán consiguientemente sanciones.

Sin embargo del análisis de las referidas realidades laborales existentes en nuestro país se aprecia que cuando los servidores y funcionarios del sector público incurrir en faltas disciplinarias

estas derivan en procedimiento administrativos disciplinarios que se instauran contra los citados sujetos procesales en los cuales sin embargo no se respetan la garantía del Debido Proceso en lo relacionado a la aplicación del Principio de Oralidad – Audiencias, conforme se lleva adelante en la jurisprudencia administrativa pública internacional conforme se describirá.

1.1.1.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Considerando lo anteriormente expuesto, cabe formularse la siguiente pregunta:

El presente trabajo de investigación adquiere importancia, por su utilidad desde el punto de vista del derecho, pues permitirá enfrentar de manera correcta el problema de la justicia administrativa en nuestro país, respecto a que en nuestra historia laboral peruana esta ha estado intrínsecamente relacionada con la arbitrariedad en razón de que se ha entendido por parte del empleador específicamente para el caso que nos ocupa la Administración Pública el utilizar el procedimiento administrativo disciplinario como una herramienta para

deshacerse de los servidores y funcionarios que son considerados por parte de la denominada patronal como elementos peligrosos y complicados para sus gestiones, por lo que aplicando un tratamiento desigual a través de sus órganos de disciplina a fin de desprenderse de los elementos que considera molestos o negativos para su gestión hecho el descrito por el cual se hace necesario analizando dicha perspectiva que se ha suscitado en nuestro país de que se garantice plenamente el cumplimiento del debido procedimiento administrativo el cual debe hacerse extensivo al ámbito que nos ocupa que es el disciplinario a fin de garantizar dos pilares interesantes a fin de transparentar el procesos que se incoe y por ende el resultado que se obtenga con el ejercicio pleno de la Oralidad y la Defensa y de esa manera evitar la injusticia de aplicar una sanción abusiva sin llevar a cabo de por medio un debido procedimiento administrativo disciplinario.

De tal manera que el enfoque se presta a través de esta tesis nos permite apreciar vacíos legales, que atentan contra el debido proceso administrativo disciplinario sancionador.

Desde la perspectiva constitucional peruana en lo referente al tema de los servidores y funcionarios y su consiguiente responsabilidad por actos en ejercicio de sus servicios debemos indicar lo siguiente:

Aparece en nuestro país aparece en el año 1812 dentro del contexto de las Cortes de Cádiz, denominada Constitución Política de la Monarquía Española, en el capítulo V denominado de los Tribunales y de la Administración de Justicia en Civil y Criminal en el art. Sexto. Competencia del Supremo Tribunal conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de la ley.

En el Reglamento Provisional del Perú de 1821, en el art. 7 refiere que en cada Departamento habrá un agente fiscal que se encargará de vigilar la conducta de los empleados.

En el Estatuto Provisional del Perú de 1821, se encuentran interrelacionados los arts. 1 y 3. Cuando describe que nadie podrá ser funcionario público sino profesa la Religión del Estado. La Constitución de 1823, preveía que solo la ciudadanía abre la puerta a los empleos en su art. 22.

La Constitución Política de 1826, señala en su art. 17 que solo los ciudadanos pueden obtener empleo.

En la Constitución de 1839, señala en el art. 161 que todos los ciudadanos pueden ser admitidos en los empleos públicos.

La Constitución Política de 1856, contemplaba a los servidores y funcionarios públicos en sus arts. 11 y 12.

La Constitución Política de 1860, en su art. 39 señala que todo ciudadano puede obtener cargo público.

La Constitución de 1867, en su art. 40 señala que todo ciudadano puede obtener cargo público.

La Constitución de 1920, en su art. 65, prevé que el ciudadano puede ejercer cargo público.

En la Constitución de 1979, entre los arts. 58 al 63 se contempla al empleado y funcionario público dentro de la denominada Función Pública.

Y finalmente en la Constitución de 1979 está prevista entre los arts. 39 al 42.

Desde la perspectiva de la normativa legal además del enfoque constitucional peruano antes citado debemos indicar que:

En nuestro país en el año 1950, se promulgo el Decreto Ley 11377 y su Reglamento Decreto Supremo 522 siendo que lo correspondiente a las faltas disciplinarias se encontraba contemplada en el art. 83 del Decreto Ley aludido, y en el art. 86 las sanciones.

Mientras en el Decreto Supremo 522 estaba contemplado entre los arts. 145-150 este proceso era sumario no podía durar más de 15 días, y contra el fallo se podía interponer recurso ante el Consejo Nacional de Servicio Civil.

En la década del 80 del siglo pasado, Siglo XX, se emite el Decreto Legislativo 276 que se vio complementada con la emisión de su Reglamento contenido en el Decreto Supremo 005-90-PCM debiendo precisar que las faltas estaban precisadas en el art. 28 del Decreto Legislativo 276, mientras en el art. 151 del D.S. 005-90-PCM se contemplaba para determinar la gravedad de la falta.

De ahí en pleno Siglo XXI se emite la tan discutidísima Ley 30057, también denominada Ley del Servicio Civil y su Reglamento Decreto Supremo 040-2014-PCM.

1.1.2.FORMULACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

¿La ausencia de una Audiencia Especial en el Procedimiento Administrativo Disciplinario vulnera el Derecho de Defensa del servidor procesado?

1.2. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

El presente trabajo de investigación adquiere importancia, por su utilidad desde el punto de vista del derecho, pues permitirá enfrentar de manera correcta el problema de justicia administrativa del Perú en nuestro país, sobre todo en cuanto a su enfoque y correcta administración de la justicia administrativa disciplinaria.

Asimismo, es relevante el estudio del marco de la Administración Pública, dada su connotación legal, política y social sobre todo para nuestro país.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1.GENERAL

- Establecer la importancia de la implementación de una Audiencia Especial en el Procedimiento Administrativo

Disciplinario de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057 que consolide el Derecho de Defensa material y técnico del servidor procesado.

1.3.2.ESPECIFICOS

- Generar en el tribunal de primera instancia mejores criterios de valoración racional de la prueba ante la argumentación fáctica y jurídica del servidor procesado en la Audiencia Especial.
- Determinar la inobservancia del tribunal de primera instancia sobre el contenido del procedimiento al omitir en las notificaciones escritas que el administrado procesado pueda informar oralmente sus descargos en una audiencia.

1.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

H Si se establece legislativamente la obligatoriedad de una Audiencia Especial en primera instancia dentro de un Procedimiento Administrativo Disciplinario entonces se garantizaría un adecuado ejercicio del derecho de defensa

del servidor procesado en la Ley del Servicio Civil – Ley 30057. .

1.5. VARIABLES

VI = El aumento de los procesos administrativos disciplinarios, y existencia de vacíos legales.

VD =Advierten la necesidad de plantear reformas en la legislación para mejorar la administración de justicia disciplinaria en el Perú.

1.6. MARCO METODOLÓGICO

1.6.1.DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

Con respecto al tipo de diseño, debo precisar que emplearé el Método Deductivo, pues se partirá de datos generales aceptados como válidos para llegar a una conclusión de tipo particular, respecto al tema materia de investigación. Asimismo, haré uso del método Analítico, en razón de que analizaré la legislación imperante en el mundo y Latinoamérica sobre la materia.

1.6.2. POBLACIÓN Y MUESTRA

En cuanto a la población, ésta se circunscribirá a realizar una medición del conocimiento existente entre los operadores del derecho fundamentalmente de la región Lambayeque, que bordean los 6,800 abogados. Y con relación a la muestra ésta constará de 100 encuestas aplicadas a los operadores del derecho existentes en el Distrito Judicial de Lambayeque.

1.6.3. MATERIALES, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Los **MATERIALES** son de carácter bibliográfico y corresponden a autores nacionales como extranjeros.

Las **FUENTES** consultadas pertenecen a la especialidad que corresponde el tema materia de indagación.

Las **TÉCNICAS** a emplear son las documentales, la encuesta o cuestionario, el fichaje y la observación.

En lo que respecta a la **RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN O DE COMPILACIÓN DE DATOS** será necesario el empleo de fuentes de información tales como

la observación de la problemática generada en torno a la justicia administrativa disciplinaria (fuente de información primaria) así como de libros, periódicos, revistas, internet, etc. (información secundaria).

Por su parte, también se utilizarán fuentes impersonales de datos primarios como el análisis de la realidad en materia de justicia administrativa disciplinaria y la encuesta, que me va a permitir probar la hipótesis enunciada anteriormente, en forma positiva o negativa.

1.6.4.MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

Los datos recogidos a través del análisis y de la encuesta, serán analizados y comparados por el personal investigador, a fin de extraer las conclusiones que son requeridas en todo trabajo de investigación.

1.6.5. ANÁLISIS ESTADÍSTICOS DE LOS DATOS

En cuanto al análisis estadístico, cabe precisar que se hará uso de estadística de carácter descriptiva respecto de:

- Encuesta aplicada a los operadores del derecho del distrito judicial de Lambayeque sobre esta materia.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

TÍTULO

JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN LA
LEGISLACIÓN COMPARADA EN LATINOAMERICA.

CAPÍTULO I

PANORAMA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DISCIPLINARIA EN EL PERÚ.

1.1 Evolución de la Justicia Administrativa en la realidad Latinoamericana.

Los sistemas de Justicia Administrativa son fundamentalmente dos: El Judicialista y el Contencioso Administrativo; empero pueden operar sistemas intermedios ya sea partiendo de la, ahora inaceptable, teoría de la doble personalidad del Estado, o ya sea por la instalación de las salas especializadas dentro de la justicia ordinaria, que no es otra cosa, que el sistema judicialista especializado.

Sin embargo, esta teoría judicialista tiene dos principios objetables en la época actual: el de la división de los poderes y el de la doble personalidad del Estado que, a nuestro juicio, resultan hoy en día obsoletos. El Poder es uno, las funciones son diferentes. Y El Estado tiene su única personalidad pública.¹

La Justicia Administrativa en el Perú.

La Justicia Administrativa en el Perú es entendida como la facultad de los funcionarios administrativos competentes con poder de decisión, para atender con objetividad y oportunidad, los reclamos y peticiones de quienes reclaman el reconocimiento de un derecho, en última instancia administrativa, asimismo también se considera que la Justicia Administrativa es la facultad de los funcionarios administrativos competentes con poder de decisión, de atender con objetividad y oportunidad, los reclamos y

¹ Alberto Ruiz Eldregde, Manual de Derecho Administrativo, Primera Edición – Setiembre del año 2000, Editorial Gaceta Jurídica.

peticiones de quienes reclaman el reconocimiento de un derecho.²

Como antecedente histórico diremos que apareció primeramente como un modo de justicia delegada, pero no como la investida al Juez ordinario, sino a los magistrados especializados en el derecho público, ajenos al órgano judicial como también a la administración pública. Esto es el Contencioso Administrativo cuyo antecedente lo contiene la Carta Magna Política del Estado de 1979 en su art. 240 que fija : a) Agotar previamente la vía administrativa; b) El carácter de acción contencioso administrativa; c) La regulación por ley; d) Las atribuciones a las Cortes Superiores y a la Corte Suprema; es decir el criterio de las dos instancias, para casos trascendentales y e) La posibilidad que la Corte Suprema conozca en primera y única instancia, para casos trascendentales y, obviamente, por medio de dos salas, cabe acotar que la doctrina constitucional peruana al respecto señala que los asuntos

² Pedro Patrón Faura y Otro, Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú, Editorial Grijley, Reimpresión de la Quinta Edición, 1996

contencioso administrativos son esencialmente cuestiones judiciales. Constituyen una colisión entre el acto gubernativo y el derecho individual; es un caso de contención que exige ser resuelto por la autoridad cuya finalidad es discernir justicia, a la vez que se señala que sus antecedentes los encontramos en las Constituciones de 1828 y 1834 en los cuales se encomendaron a la Corte Suprema conocer de los pleitos suscitados sobre los Contratos celebrados por el Gobierno y sus agentes y de los negocios contenciosos de hacienda. También refiere que la jurisprudencia contenciosa nació en los Estados Unidos como jurisdicción especial de los tribunales a dichos actos procesales a los cuales se les denomina “Comité of Claims”³, la experiencia norteamericana pasó a la República de Francia^{4 5}, donde lo contencioso administrativo en la actualidad es entendido en dicho país como la auto fiscalización que es llevada a cabo por parte del Consejo de Estado, mientras en Estado Unidos

³ Wikipedia: Comité de las Reivindicaciones.

⁴ Eduardo García de Enterría-Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo-Tomo II, Editorial Palestra –TEMIS Editores, 2011.

⁵ Vicente Gimeno Sendra, y Otros, Derecho Procesal Administrativo-Segunda Edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Primera Reimpresión – Diciembre 2005.

e Inglaterra, remite la solución de los conflictos a la jurisdicción común la cual es potestad de dicho ente anular los actos que impliquen violación de los preceptos legales y tutelar los derechos de los particulares. Implica además una controversia que demanda el Derecho por su competencia legal, por su independencia y por la garantía de imparcialidad que ofrece cabiéndose acotar que en la praxis jurídica anglosajona lo Contencioso Administrativo se conoce como los Mandamus, Injunción y Certiorari. El **mandamus** para obligar, a la administración lo que ilegalmente se habría negado a hacer, la **Injunción** para prohibir que la administración obre cuando no se debe; el **certiorari** para revisar una decisión administrativa a fin de que pueda ser reformada o anulada. Gustavo Baca Corzo refería que el contencioso administrativo debe ser entendido como que es un acto jurídico que subsume a un acto administrativo, pero por su misma naturaleza, se supone un pronunciamiento previo en el cual se pone de manifiesto el *Ius Imperium*⁶ del Estado,

⁶ Hernández Canelo, Rafael, Derecho Romano – Historia e Instituciones, Editorial Jurista Editores, Abril 2014.

éste requiere de un proceso especial de revisión de instancia judicial.⁷

En la Constitución de 1993, se contempla que la acción contencioso administrativa tiene por finalidad recurrir ante el Poder Judicial, a fin de que revise la adecuación al sistema jurídico de las decisiones administrativas que versan sobre los derechos subjetivos de las personas. En ese sentido, es garantía de la constitucionalidad y legalidad de la actuación pública frente a los administrados.⁸ También se entiende el Contencioso Administrativo en el Perú que su finalidad y razón de ser del proceso contencioso administrativo es el control jurídico de las actuaciones de la administración pública y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para que esa importante finalidad, que abarca también el respecto al Principio de Constitucionalidad, encargada al órgano jurisdiccional pueda cumplirse a cabalidad, es preciso que el proceso en mención logre, a

⁷ Gustavo Bacacorzo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Tercera Edición, Editorial Gaceta Jurídica, 1998.

⁸ Enrique Bernalles Ballesteros, La Constitución de 1993, Editorial EDIMSA, 6ta Edición (Agosto 2012).

través de resultados tangibles y concretos, eficacia y oportunidad en su cometido.⁹

1.2 La Justicia Administrativa en Alemania.- Aparece en el año 1949 en la figura de la jurisdicción Contencioso Administrativa General entendiéndose que todo asunto jurídico público que atañe a relaciones jurídicas establecidas entre la Administración y los Particulares será de conocimiento de los mencionados tribunales de la citada competencia.

1.3 La Justicia Administrativa en Argentina.- Esta considerado como el estudio de las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación en impugnación de la voluntad administrativa. Estudia la defensa de los interesados la impugnación de los actos y procedimiento administrativos.¹⁰

⁹ Mariano Peláez Bardales, El Proceso Cautelar, Editorial Grijley, Segunda Edición, 2007.

¹⁰ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina – Novena Edición – Actualizada, Buenos Aires, Marzo 2001.

1.4 La Justicia Administrativa en Bélgica.- Aparece con la Constitución Belga de 1833, que atribuyó a los tribunales judiciales competencia sobre todo los litigios en que interviniera la Administración Pública, con independencia del tipo de normas sustantivas que resultaran de aplicación, bajo este sistema el órgano judicial conocía y decidía en las cuestiones contencioso administrativas con exclusión de cualquier otra autoridad. El control de los tribunales se limitaba a verificar la legitimidad del obrar impugnado y/o la condena pecuniaria de la Administración, en tanto no se encontraba habilitado para examinar la oportunidad o el mérito de las decisiones administrativas.

1.5 La Justicia Administrativa en Colombia.- Esta inspirado en el modelo francés siendo su primer antecedente el de 1817 y como consecuencia del mismo el Libertador crea el denominado Consejo de Estado la cual permanece hasta la fecha y está integrada por la Sala Plena, la Sala de lo Contencioso Administrativo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, la Sala de Gobierno, los Tribunales Administrativos y

Juzgados administrativos. Al igual que el Common Law, la revisión judicial del obrar administrativo se ha ido desarrollando en los Estados Unidos caso por caso, respondiendo esencialmente a presiones particulares la enseñanza de la experiencia, la guía de los principios generales y la influencia de la legislación frente a los cuales los tribunales han jugado un papel fundamental.

El control judicial ha abordado tres aspectos de las decisiones administrativas sus conclusiones jurídicas, las determinaciones fácticas y el procedimiento utilizado para el dictado de la decisión objeto de revisión, el papel de los tribunales se ha limitado a controlar que la rama ejecutiva del gobierno no ejerza su autoridad de modo abusivo en detrimento de los derechos de los particulares, evitando sustituir por lo general el obrar considerado ilegítimo.¹¹

1.6 La Justicia Administrativa en los Estados Unidos de Norteamérica.- La revisión de las actuaciones administrativas le es otorgada al Poder Judicial

¹¹ Pierce, Richard-Shapiro, Sidney – Verkuil Paul, Administrativa Law.

1.7 La Justicia Administrativa en Francia.- Aparecen en este

país como los “Parlements” los cuales propiamente no eran tribunales de justicia autónomos, pero que sin embargo por imperio de la desconcentración administrativa encajaban en dicho órgano por voluntad y en nombre del rey. Los títulos judiciales eran otorgados a perpetuidad y con carácter de hereditario.

En contemporáneo con la Revolución Francesa aparece el Sistema de Jurisdicción Administrativa basado en el Principio de Legalidad y de la División de Poderes. Entendida la primera como el hecho de que un funcionario o agente del gobierno debe actuar en función a una competencia previamente atribuida por la ley. Mientras la Separación de Poderes en la Francia revolucionaria es enfocada que incidía en que las funciones eran ejercidas por estamentos independientes entre si, los cuales aseguraban el cumplimiento de las funciones de gobierno en nombre de la Nación y de la ley.

También en la evolución existente en dicho país en una primera Etapa aparece la formación del Contencioso

Administrativo a través de la creación del Consejo de Estado y la Jurisdicción del Ministro Juez, para después aparece la Jurisdicción Delegada dando aparecer la administración activa y pasiva respectivamente.

Y desde 1872 a través de la Justicia Delegada se ha venido desarrollando la Justicia Administrativa – Contencioso Administrativo.

1.8 La Justicia Administrativa en Italia.- Coexisten dos sistemas de jurisdicción general y de dos jurisdicciones, solo permite al juez administrativo anular el acto impugnado en caso de existir violación de ley, incompetencia, o exceso de poder, a diferencia de lo que ocurre en la jurisdicción ordinaria que se encuentra habilitada para satisfacer totalmente las pretensiones del particular, la jurisdicción de mérito limitada a aquellos supuestos indicados expresados en la ley habilita al juez administrativo a pronunciarse también sobre este aspecto del acto valorando si se ha hecho o no un buen ejercicio de las potestades administrativas. Finalmente, la jurisdicción exclusiva permite al juez

administrativo conocer en determinadas materias en vía principal.

1.9 La Justicia Administrativa en Uruguay.- Otorgan al Tribunal Contencioso Administrativo competencia para conocer en el contencioso de anulación y a los juzgados letrados de primera instancia en lo contencioso administrativo competencia para conocer la llamada acción reparatoria patrimonial.¹²

1.10 La Justicia Administrativa Disciplinaria y el Principio de Oralidad.

En la República Argentina es entendida como el Procedimiento Administrativo Impositivo entendida como esto prevé la presentación dentro del ejercicio de la escrituriedad de escritos innecesarios, posibilitando resolver directamente por encima de lo escrito.¹³

¹² Bruno Mentasti, Daniel, La acción de nulidad en el tribunal de lo contencioso administrativo desde la óptica forense, Editorial Universidad, Montevideo, 1988.

¹³ Fonrouge, Giuliani y Otro, Procedimiento Impositivo, Buenos Aires, 1963.

Mientras en la República Colombiana lo han denominado el proceso ordinario y el cual resalta porque tiene aspectos del procedimiento verbal y contempla para su aplicación el que permitirá a la autoridad disciplinaria aplicar un procedimiento más ágil y rápido cuando disponga del material probatorio suficiente para otorgar un grado amplio de certeza a la existencia de la falta disciplinaria.

1.11 El Principio de Oralidad y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha descrito un catálogo de presupuestos que sobre la Oralidad en el Procedimiento Administrativo debe contemplarse y que a continuación de describen:

- a) *audiencia para la determinación de hechos y derechos*, previa al comienzo de las actuaciones administrativas, a fin de que el administrado conozca el marco del debate, ofrezca la prueba del caso y formule los alegatos que correspondan.
- b) *derecho a la representación legal*, libremente escogida, a fin de preparar idóneamente la defensa del caso.

c) *notificación previa sobre la existencia de un procedimiento administrativo*, lo que implica, además, información sobre los cargos, derecho a comparecer, de presentar pruebas y de acceder al expediente.

d) *Derecho a una decisión fundada*, que atienda los planteos del administrado y exponga los argumentos esgrimidos por la administración para resolver la controversia.

e) *Publicidad de las actuaciones administrativas*, para garantizar el acceso a la información del administrado

f) *Cumplimiento de la administración de plazos razonables para tramitar y resolver*, en función de tres elementos: comportamiento del administrado, complejidad del caso, diligencia en la conducta de la administración

g) *Revisión judicial de las actuaciones administrativas*.

1.12 La Legislación sobre el Contencioso Administrativo en el Perú

Para partir de su análisis debemos indicar que se entiende como Proceso dado que se le conceptúa como el ejercicio que se hace por quienes no se encuentran conformes con

una decisión administrativa o judicial buscando su revocación o anulación.^{14 15 16}

Por otra parte también debe entenderse el Estado Peruano como un Estado Unitario, conforme lo prevé el art. 43 de la Constitución Política de 1993 que señala que el Gobierno del Perú es unitario representativo y descentralizado es decir las políticas públicas adoptadas en cualquier nivel de gobierno, deben ser elaboradas de manera coordinada y con coherencia lógica respecto de los otros niveles de gobierno y de la propia estructura externa y se organiza según el principio de la separación de poderes^{17 18}

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912. En el art. 94 se contempló de que corresponde a los jueces de primera instancia de Lima, conocer, en primera instancia, de los despojos que infiera el Gobierno, y de las demandas que

¹⁴ Luis Alberto Huamán Ordoñez, Contencioso Administrativo Urgente, Editorial Grijley, 2013.

¹⁵ Marianela Ledesma Narváez, Comentarios al Código Procesal Civil-Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, Páginas 123.

¹⁶ Pedro Angulo Arana, La Función del Fiscal, Editorial Jurista Editores, Primera Edición – marzo 2007.

¹⁷ Gaceta Constitucional-Tomo 38, Editorial Gaceta Jurídica, 2011.

¹⁸ STC 00007-2010-PI/TC.

contra él se interpongan sobre derechos que hubiese violado el desconocido ejerciendo funciones administrativas el cual guardaba concordancia con el art. 93.4) del mismo cuerpo legal en comento que señalaba que correspondía a los jueces de primera instancia de conocer de los asuntos contenciosos de minería y de aguas, ejercer atribuciones administrativas en los ramos de minería y de aguas.

El Anteproyecto de Constitución Política de la Comisión Villarán de 1931, que preveía el tema de Contencioso Administrativo en el art. 144 a 147. Y lo enfocaron en el entendido que era una medida de gran urgencia la creación de la jurisdicción contenciosa administrativa. El derecho de los particulares se halla entre nosotros poco menos que desamparados en los casos en que es herido el ciudadano por actos arbitrarios de la Administración. La deficiencia y el desorden de la legislación que norma los actos administrativos y la desgraciada inclinación de autoridades a excederse en sus atribuciones, contribuyen a la inseguridad

de los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración Pública.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963. Decreto Ley 14605, que si bien contemplaba el ejercicio de la acción de nulidad de resoluciones para todos los ámbitos sin embargo no podía ejercitarse respecto de resoluciones administrativas que causaban estado.¹⁹

El Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, Decreto Supremo 006-67-SC, que constituyo la primera ordenanza jurídica que recibió las innovaciones de la Ley del Procedimiento Administrativo Española de 1958.²⁰

Los Decretos Leyes 18060 y 18202 del Gobierno Militar de 1968-1975.

¹⁹ Pedro Sagastegui Urteaga, El Procedimiento Contencioso, Editorial Gaceta Jurídica Editores, Lima, 2000.

²⁰ Allan Brewer Carias, Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina, Editorial Temis, Bogotá (Colombia), 2003.

El Artículo 240 de la Constitución Política de 1979. Que, contemplaba que la regulación de las acciones contencioso administrativas posibles de ser incoadas, debería ser entregado al legislador ordinario, así como también argumento la pertinencia de seguir contando con un sistema judicialista para el control de los actos de la administración pública contenidas en la a) Afirmación de la acción contencioso administrativa como medio genérico para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones administrativas, b) El establecimiento del requisito de causar estado, c) Afirmación de un Sistema Judicialista de lo contencioso administrativo y d) El mandato del legislador ordinario para dictar una ley general que regula íntegramente los aspectos relativos a la ordenación de diversas acciones contencioso administrativas.²¹

El Decreto Supremo 037-90-TR, fue un Decreto Supremo de nivel reglamentario que en el caso citado se refería al ámbito laboral siendo sus aportes: a) Se estableció para impugnar

²¹ Piedad Pareja Pflucker, Piedad: Justicia y Constitución.

las decisiones administrativas que causen estado en materia laboral, puesto que se debían cumplir las reglas del agotamiento de la vía administrativa previstas en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, b) Se restringió la legitimación a las personas que hayan sido partes intervinientes en el procedimiento administrativo previo, c) Se establecieron requisitos de la demanda contencioso administrativa, d) Se estableció el procedimiento específico para el trámite contencioso administrativo, e) Se reguló el tema de la prueba admisible, señalándose que solo podrían ser utilizados como medios probatorios, expedientes fenecidos, cuya existencia sea acreditada, f) Se establecieron disposiciones relativas al trámite de las excepciones, el dictamen fiscal y los informes orales de las partes y g) Se estableció el Régimen de la Competencia Procesal así como de los recursos admisibles en el proceso contencioso administrativo.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1990. Decreto Legislativo 612, su peculiaridad radicaba fue que propuso de

manera primigenia una regulación normativa específica para regular transitoriamente el régimen jurídico de las acciones contencioso administrativas.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1991. Decreto Legislativo 767. Contemplaba el tema de la Acción Contencioso Administrativa en el art. 23 que tenía dos aspectos a considerar: a) Mención específica en el texto constitucional de la existencia de un proceso especial denominado acción contencioso administrativo, y b) Necesidad de cumplir con el mandato constitucional y dictar una ley reguladora del ejercicio de las acciones contencioso administrativas.

El Código Procesal Civil de 1992. Impugnación de Acto o Resolución Administrativa. Que, estuvo prevista en los artículos 540 al 545 del Código Adjetivo en cuestión y resalto porque por primera vez se establecieron normas aplicables

al trámite del proceso contencioso administrativo que se encontraban regulados por un proceso abreviado.^{22 23}

La Constitución de 1993. La acción contencioso administrativa está regulado en el art. 148.^{24 25 26}

La Reforma Constitucional del 2001. Propone los rasgos característicos del proceso contencioso administrativo como instrumento contralor de la legalidad de las actuaciones o de las omisiones de la Administración Pública, puesto que establece un sistema judicialista así como también contiene una relación con el elemento teleológico del proceso contencioso administrativo y finalmente prevee una reserva

²² Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil, Editorial Jurista Editores, Lima, 2003.

²³ Jorge Danos Ordoñez, El Proceso Contencioso Administrativo en el Perú, Universidad de Lima-Fondo de Desarrollo Editorial, Lima, 2002.

²⁴ Raúl Chaname Orbe, La Constitución, Editorial Cultura Peruana, Junio, 2011.

²⁵ Manuel Bermúdez Tapia, La Constitución de 1993, Editorial Ediciones Legales, Segunda Edición – Setiembre 2008.

²⁶ STC 26-2004-AI/TC-LIMA: El Tribunal Constitucional opina lo siguiente: en primer lugar cuando la Constitución dispone, en su art. 148, que las resoluciones administrativas que causan estado son impugnables mediante la acción contencioso administrativa, la norma suprema no hace distinción entre resoluciones administrativas del gobierno central, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. Dicha norma se refiere al conjunto de la Administración Pública. De otro lado, el hecho de que los actos administrativos sean revisables por el Poder Judicial no afecta la validez de las decisiones de la administración municipal. Por tanto, conforme el art. 148 de la Constitución, las resoluciones administrativas derivadas de los actos de administración y los procedimientos administrativos, dentro de las cuales está el procedimiento coactivo, son susceptibles de revisión judicial.

de la ley destinada para la regulación autónoma del proceso contencioso administrativo.

La Realidad del Proceso Contencioso Administrativo Peruano antes de la entrada en vigencia de la Ley 27854.

Eran los siguientes:

- a) Existencia de una multitud de leyes disimiles entre sí que regulaban desde aspectos menores como la competencia o los plazos para interponer el proceso contencioso administrativo, hasta tribunales administrativos que se irrogaban facultades propiamente jurisdiccionales mediante la decisión con respecto a la admisión de una demanda contencioso administrativa.
- b) Ausencia de un Régimen procesal unitario para la tramitación y sustentación de los procesos contencioso administrativos.
- c) Falta de implementación de un orden jurisdiccional contencioso administrativo al interior del Poder Judicial, en orden a formar un cuerpo de magistrados consistente y lo

suficientemente preparados para conocer materias de la complejidad del contencioso administrativo.

- d) Falta de claridad en la regulación de las pretensiones procesales procedentes contra las decisiones administrativas.
- e) Pésimo diseño normativo del requisito del agotamiento de las vías administrativas.
- f) Falta de estudios adecuados que permitan determinar la naturaleza amplia y de tutela que brinda el contencioso administrativo.
- g) Existencia de una sectorialización de este proceso, caos normativo, falta de criterio unitario para determinar los asuntos puestos a conocimiento de los tribunales especializados en lo contencioso administrativo.

La Resolución Ministerial 174-2000-JUS. Fue el acto administrativo que designo a los miembros de la Comisión encargada de elaborar el Proyecto de Ley reguladora del Proceso Contencioso Administrativo, conformada por los Doctores, Jorge Danos Ordoñez. Presidente, Nelly Calderón

Navarro, Javier Luna, Elizabeth Maisch, Milagros Maravi, Richard Martin Tirado, Juan Carlos Morón Urbina, Juan Francisco Rojas, Ricardo Salazar, Orestes Zegarra, Diego Zegarra y Giovanni Priori como Asesor.

La Ley 27854.²⁷ Sus principales aportes son:

- 1) El Proceso contencioso administrativo, se fundamenta en la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho de acción.
- 2) La ley, propicia un proceso contencioso Administrativo tuitivo a favor de los particulares, con amplias herramientas procesales de tutela de su posición jurídica.
- 3) Establece un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción u objetivo.
- 4) Se concibe el proceso contencioso administrativo como un legítimo y acabado proceso jurisdiccional con sus propios conceptos y con independencia con relación al fuero y a las normas de los procesos civiles.

²⁷ Guillermo Bendezu Neyra, Derecho Procesal Administrativo, Editorial FECAT, 2009.

- 5) Se establece una ley uniforme, de aplicación exclusiva y excluyente para la regulación de todo proceso dirigido a cuestionar una actuación de la Administración Pública.
- 6) Se regula el principio de exclusividad de la impugnación de las actuaciones administrativas.
- 7) Se ha normado el catálogo de actuaciones impugnables.
- 8) Unificación de los plazos y de las instancias.
- 9) Regulación del agotamiento de las vías administrativas.
- 10) Se introducen mecanismos de tutela diferenciadas.
- 11) Correcta regulación de la tutela cautelar.
- 12) Establecimiento de un Régimen Procesal para la Sentencia en el Proceso.
- 13) Regulación de la ejecución de las sentencias contra la Administración Pública.²⁸

Decreto Supremo 026-2006-JUS.

Se conforma la Comisión Técnica encargada de la revisión de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo la cual

²⁸ Giovanni Priori Posada, Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Segunda Edición, ARA Editores, Lima, 2002.

estauvo conformada por los siguientes juristas: Juan Carlos Morón Urbina – Presidente, y la integran Giovanni Francesco Priori Posada, Pedro Sagastegui Urteaga, Diego Hernando Zegarra Valdivia, Jorge Elías Danos Ordoñez, Juan Federico Doroteo Monroy Gálvez, Christian Guzmán Napuri, Gustavo Lino Adrianzen Olaya y complementada con dos representantes del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público y uno del Colegio de Abogados de Lima vinculados con la materia contencioso administrativa.

El Proceso Contencioso Administrativo Urgente²⁹. - Es un proceso contencioso administrativo de tutela efectiva de derechos que como medida urgente pretende restablecer situaciones jurídicas de los administrados a través del control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública. Es la vía ideal en sustitución de los procesos constitucionales de amparo y cumplimiento.

Se pueden tramitar:

²⁹ PACORI CARI, José María, El Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

- 1) El cese de cualquier actuación material que no sustente en acto administrativo.
- 2) El cumplimiento por la Administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o acto administrativo firme.
- 3) Las relativas a materia previsional en cuanto se refieren al contenido esencial del derecho a la pensión.

Requisitos:

- A) Existencia de un interés tutelable, cierto y manifiesto.
- B) Existencia de necesidad impostergable de tutela.
- C) Debe ser la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

Etapas del Proceso.

- 1) El administrado afectado presenta su demanda contencioso administrativo de medida urgente.
- 2) El Juez emite un auto que es la resolución que resuelve admitir la demanda.
- 3) El demandado tiene plazo de tres días hábiles para absolver la demanda.

- 4) Con o sin absolución de la demanda en el plazo de cinco días el juez emitirá la sentencia.
- 5) Emitida la sentencia esta será notificada a las partes, quienes se consideren desfavorecidos tendrán el plazo de 5 días hábiles para presentar recurso de apelación.
- 6) De obtenerse sentencia favorable en segunda instancia, el proceso culmina no siendo posible interponer en contra de esta sentencia recurso de casación.

El Proceso Contencioso Administrativo Especial.- Está contemplado en el Decreto Legislativo 1067. Estando prevista en el art. 25 de la norma en comento y se destaca por que se adecuan los procedimientos del proceso especial a la nueva situación regulada por el modificado art. 14 de la LPCA, que ha derogado la disposición sobre el carácter obligatorio del dictamen, disponiendo que el Ministerio Público debe emitir dictamen en el plazo de 15 días y, vencido ese plazo, debe devolver el expediente incluso sin dictamen.

Caracterizándose por la **NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA**

(Art. 26): En lugar del primigenio art. 26 de la LPCA, referido a la pretensión indemnizatoria (que actual-mente ha sido recogido en el art. 5 de la LPCA modificado por el DL), el nuevo texto del art. 26 establece la notificación electrónica (mediante sistemas de comunicación electrónicos o telemáticos, tales como el correo electrónico, Internet u otro medio idóneo que permita confirmar fehacientemente su recepción) como la modalidad regular de realizar las notificaciones, salvo cuando se trate de las resoluciones que deben ser necesariamente notificadas mediante cédula (traslado de la demanda, inadmisibilidad o improcedencia; citación a audiencia; auto de saneamiento procesal, fijación de puntos controvertidos, saneamiento probatorio y/o el juzgamiento anticipado; sentencia; y otras resoluciones que el juez disponga motivadamente).

En lo referente a la **ACTIVIDAD PROBATORIA (Art. 27):** Se incorpora la probanza de hechos nuevos en el proceso, posibilidad que estaba prohibida en la versión anterior de la norma. Asimismo, se establece un régimen probatorio

especial para el caso de la pretensión indemnizatoria, que, a diferencia de las otras pretensiones cuya actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, permite alegar hechos y ofrecer medios probatorios distintos a dichas actuaciones administrativas. La reforma del régimen probatorio de la pretensión indemnizatoria tiene sentido, ya que parte de la probanza de los hechos que sustentan esa pretensión están dirigidos a acreditar el daño que sustenta la reparación solicitada.

Los **MEDIOS PROBATORIOS EXTEMPORÁNEOS (Art. 28)**: Se incorpora una regulación para los medios probatorios extemporáneos. El objeto de la reforma, sin modificar el criterio general de que los medios probatorios se ofrecen en los actos postulatorios, y siendo coherente con la reforma del art. 27 de la LPCA que permite incorporar la probanza de hechos nuevos en el proceso, ha sido establecer una regulación especial para los medios probatorios extemporáneos, que incluye el procedimiento para la actuación de estos medios.

La **CARGA DE LA PRUEBA (Art. 30)**: Se amplían los supuestos para sustituir el criterio de que la carga de la prueba le corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión, por el régimen de que la carga de la prueba le corresponde a la entidad administrativa. Anteriormente, sólo en el caso que la actuación administrativa impugnada haya establecido una sanción, la carga de la prueba de los hechos que configuran la infracción correspondía a la entidad administrativa. Con la reforma también le corresponde la carga de la prueba, “cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos”.

Los **RECURSOS (Art. 32)**: Se establece que no son apelables las sentencias expedidas en revisión; se establece que la casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables; y se aumenta el monto de las pretensiones cuantificables de 70 a 140 Unidades de Referencia Procesal (URP) para que proceda el recurso de casación.

CAPÍTULO II

DERECHO ADMINISTRATIVO

Su origen primigenio y antiquísimo estuvo en Grecia y prosiguió durante Roma y hasta los Pueblos Germánicos, desapareciendo en el medioevo.

Para volver a renacer en el año 1800.

El Derecho administrativo comprende el estudio de la Organización jurídica de la Administración Pública de los órganos descentralizados; la función pública; las cargas públicas; los funcionarios sus deberes, sus derechos y sus responsabilidades; la responsabilidad del Estado por los actos y hechos que ejecutan los funcionarios públicos; el acto administrativo, los reglamentos, los servicios públicos; los contratos administrativos; el dominio público; el poder de policía; la administración interna; los recursos administrativos y el contralor jurisdiccional de la Administración Pública.

Tales son los dominios de esta nueva disciplina que cuando hace su entrada en el mundo jurídico, encuentra ocupados casi todos los territorios que lo integran por el Derecho

Constitucional, el Derecho Civil, el Derecho Comercial, etc. Aparte, de que su advenimiento es fuertemente resistido por los detentadores del Poder, que de muy mala gana, las más de las veces, aceptan el encuadre de sus facultades omnímodas dentro de los marcos del Derecho. Nada de extraño tiene entonces los ropajes meta jurídicos con que hace su aparición y que denotan, a las claras, su condición de recién llegado.

Poco a poco se ha ido despejando de esas sus primeras vestiduras y ha ido ocupando por derecho propio las tierras que le correspondían; la teoría del acto administrativo probó su lejano o ningún parentesco con el acto jurídico de Derecho Privado; la teoría de la función pública fue desalojando a las teorías privatistas de la locación de servicios y del mandato; la teoría del contrato administrativo a las que sólo admitían la existencia de un único tipo de contratos donde imperaban las reglas clásicas de la igualdad y libertad de las partes, la inmutabilidad de las cláusulas y la limitación de los efectos a los propios contratantes; la teoría Vie la revocación de los actos administrativos, aún por razones de oportunidad o

conveniencia desplaza los derechos adquiridos sin otro valladar que el resarcimiento económico de los daños; las teorías sobre el dominio público se presentan en divorcio con la teoría sobre el dominio del Derecho civil; el recurso jerárquico administrativo reemplaza al recurso graciable; se impone el contralor jurisdiccional sobre los actos del poder público, inclusive sobre algunos aspectos de los emitidos en ejercicio de facultades discrecionales; las teorías sobre la responsabilidad de los funcionarios y del Estado, desplazan aquellas otras de la responsabilidad subjetiva del Derecho privado, etcétera.

Es la rama del Derecho Público Interno que trata de la administración y manejo de los servicios públicos en base a determinadas normas legales. Mientras otros lo conceptúan como que es la rama del Derecho Público Interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama corrientemente la Administración entendido como el conjunto de autoridades, agentes y organismos, encargados bajo la impulsión de poderes políticos de asegurar las múltiples intervenciones del Estado Moderno. Así como también como

el conjunto de normas del Derecho Público Interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones Públicas.³⁰

Radicando su importancia en el hecho de que desde que se inicia un negocio o industria, debe tenerse en cuenta que actúa el Derecho Administrativo.

Y radican sus objetivos en normar la organización y funcionamiento administrativo estatal, en las áreas de su competencia, Difundir la doctrina del Derecho Administrativo a fin de facilitar el mejor servicio a la nación, Mejorar los procedimientos administrativos, de manera que permita a la Administración Pública un eficiente cumplimiento de sus funciones que se traduce en servicios públicos y así como en engrandecimiento de la imagen de la Administración Pública ante la colectividad nacional y extranjera. Mientras su fundamento radica en el Interés Público considerado como aspiraciones máximas de la colectividad y preocupación inmediata del gobierno.

³⁰ Rafael Entrena Cuesta, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1968.

Sus características son:

Tiene carácter público, porque es una relación permanente y reciproca del Estado con la colectividad a la que debe servir, pero de la que, a su vez, exige respeto, acatamiento y comprensión.

a) Dinámico.- Puesto que el Derecho Administrativo tiene constante acción normativa y operativa. Tendiente siempre a evolucionar y perfeccionarse en armonía y con la coherencia y oportunidad que exigen los conceptos y necesidades del momento.

b) Humanista.- Puesto que toda la acción y desarrolla de seres humanos, donde funcionarios y servidores, con sus necesidades y frustraciones, sus conocimientos y experiencias, virtudes y defectos, actúan a través de su potestad reglada y su potestad discrecional.

Sus fuentes son la Doctrina, Normatividad Legal, Jurisprudencia, Costumbre, Acción Discrecional del Funcionario.³¹

³¹ Humberto Núñez Borja, Breve Tratado de Derecho Administrativo del Perú, Arequipa, 1971-1972.

La administración pública es la actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines.

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno constituida por el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan los órganos (tanto centralizados como descentralizados) e instituciones de la Administración Pública, el funcionamiento de los servicios públicos bajo un contralor jurisdiccional (órgano contralor, cámaras legislativas, Poder Judicial) previo, concomitante o subsiguiente y a sus relaciones con la colectividad o con los individuos a quienes atañen tales servicios. Corresponde al Derecho Administrativo regular lo relativo a la educación y salud pública, la administración de justicia, las obras públicas, las fuerzas armadas y policiales, la Hacienda Pública, las aduanas, la situación de los servidores públicos, los contratos administrativos, la regulación del sector público de la economía, o sea, aquel sector de la economía que el Estado dirige, interviene, fomenta, fiscaliza o controla, la regulación de los bienes del Estado.³²

³² Aníbal Torres Vásquez, Introducción al Derecho, Editorial Palestra Editores, 1999.

Este Derecho se ocupa del Poder Administrativo y de los organismos que de él dependen, en cuanto realizan actividades que tienen por la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Históricamente el Derecho Administrativo ha pasado por dos etapas. La primera que corresponde al Despotismo Ilustrado, fue una ciencia cameral que señalaba que las reglas que debía seguir el soberano para administrar, pero no por razones jurídicas sino políticas; durante la segunda, que comienza con el tránsito del Estado de policía al Estado de Derecho surge como verdadera ciencia jurídica.

Las fuentes del Derecho Administrativo son: La Constitución, las leyes administrativas, los decretos y las resoluciones administrativas, la jurisprudencia administrativa (judicial y administrativa) y las costumbres administrativas.

El Derecho Administrativo se ocupa de los servicios públicos, del acto administrativo, de los contratos administrativos, de la organización de la administración, de sus agentes, de la responsabilidad del Estado del dominio público, del poder de policía y de lo contencioso administrativo.

Los actos administrativos son expresiones de la voluntad de las autoridades administrativas en ejercicio de sus atribuciones administrativas.

El estudio de la contratación administrativa constituye parte importante de la rama del derecho en comento. La administración puede celebrar, como cualquier persona jurídica, contratos de derecho privado (compra de un bien, alquiler de una casa) pero puede realizar otros especiales (concesiones, etc.) sometidos formalmente a las normas comunes, pero que, por tratarse de asuntos de orden público, se hallan protegidos por ciertas garantías que la ley ha establecido.

También trata el Derecho Administrativo, la organización de la Administración, esto es de la estructura de los órganos que la componen.

Los agentes de la administración son los funcionarios y los empleados públicos, cuyos derechos y deberes se hayan normado por Estatutos.

La administración puede ocasionar daños a particulares ya sea cuando actúa en nombre del poder público o como sujeto de derecho privado.

El Derecho Administrativo, trata también del dominio público, como conjunto de bienes afectados al uso público, no susceptibles de propiedad privada, de su composición, de su destino, de su disposición; y del poder de policía como facultad del Estado que lo obliga a velar por la seguridad y el bienestar de las personas.

También se ocupa de lo Contencioso Administrativo. Constituido por el sistema de regulación de los conflictos entre la administración y los particulares o entre órganos administrativos. La jurisdicción contencioso administrativa es la facultad de administrar justicia a fin de componer tales conflictos. En cuanto su organización, existen tres sistemas: Judicial, Jurisdicción Administrativa y Mixto (Judicial – Administrativo).³³

³³ Mario Alzamora Valdez, Introducción a la Ciencia del Derecho, Editorial EDDILI, Décima Edición – 1987.

2.1. Derecho Administrativo y la Constitución.

El Derecho Administrativo regula un sector de la actividad estatal y de los entes no estatales que actúan en ejercicio de la función administrativa, por autorización o delegación del Estado, ubicándolo como una rama del derecho público que proyecta en el plano existencial los principios axiológicos del Derecho Político y los principios normativos primarios del Derecho Constitucional.

La función administrativa constituye el campo de aplicación de un régimen jurídico específico que confiere objeto propio o esta parcela publicista de la ciencia del derecho.

Desde el momento que existe la alteridad “Individuo – Estado” existen reglas jurídicas específicas para la consagración de la justicia.^{34 35}

2.2. Administración Pública.

En el Perú inicialmente se contemplaba la Administración Pública en el sentido que la colectividad necesita como un fin

³⁴ Enciclopedia Jurídica, OMEBA, 1991, Editorial DRISKILL S.A., 1991.

³⁵ Diccionario Jurídico Elemental Cabanellas, 2003.

indispensable que se atienda a su progreso material, a su mayor bienestar y felicidad para hacer su vida, así como su progreso moral o intelectual: Necesita más de comunicación, previsión de subsistencias y desarrollo de industrias, elementos que le aseguren la salud y la higiene, etc.; así como necesita la asistencia social para los asociados y núcleos que difundan la instrucción; estas necesidades por satisfacer, constituyen la cuarta esfera de la actividad del Estado y se llama administración de los asuntos interiores.³⁶

A la vez que es entendida también como una forma de cooperación, generalmente requerida para atender las necesidades humanas, por lo que sus fines son amplísimos y números, ya que en todo se precisa de esa cooperación.³⁷

La titularidad de la potestad disciplinaria en el Derecho Disciplinario está en manos de organizaciones públicas que les permite imponer sanciones a sus miembros cuando

³⁶ Toribio Alayza y Paz Soldán, Derecho Administrativo y General del Perú, Edit. San Martín y CIA, 1927, Lima.

³⁷ Dante A. Cervantes Anaya, Manual de Derecho Administrativo, Editorial RHODAS, Séptima Edición – Junio 2013.

aquellos incumplen los deberes derivados de la pertenencia al a organización.³⁸

La actividad administrativa de los órganos del Estados en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial y de los municipios. Sus actividades las regula el Derecho Administrativo. Asimismo esta entendida como aquella que está dotada de una serie de prerrogativas destinadas a la consecución de sus finalidades públicas y está sometida en toda la actuación al derecho y al resto del ordenamiento jurídico.

2.3. Procedimiento Administrativo.

Es la situación jurídico – legal que se plantea ante una autoridad oficial competente, cuando se ha iniciado un reclamo o petición en una oficina o dependencia del Estado, sea por una persona particular natural o jurídica o, también, por un servidor público o un pensionista, con el objeto de

³⁸ Huergo Lora, Alejandro, Las sanciones administrativas, Editorial Lustel, Madrid (España), 2007.

lograr el reconocimiento de un derecho o cualquier cuestión administrativa, el cual necesariamente, debe definirse o resolverse, en su caso, después de una serie de trámites procedimentales³⁹.

El Procedimiento Administrativo, es el conjunto o secuencia de trámite y de actos administrativos que deben realizarse para que el proceso antes referido se desarrolle normal y eficazmente para alcanzar su conclusión mediante una resolución administrativa.

Se llama también Derecho Adjetivo o de trámite. Interviene el Estado en forma directa y decisiva, a través de sus organismos y autoridades competentes, quienes hacen uso de su poder o potestad legal, para darle solución justa al problema planteado.

El Procedimiento Administrativo es aquel que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, tanto la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación e

³⁹ Darwin Ruiz Marquillo, Administración de Personal.

impugnación de la voluntad administrativa, tanto la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa y desde luego, como debe ser, la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a defensa, participación e intervención de dichos interesados.

2.3.1.Derecho Administrativo Disciplinario.

Deberes del Empleado Público.

Los deberes del Empleado Público se deben tratar en relación al cargo, a la jerarquía administrativa y al Estado.

Respecto al cargo, el empleado debe cumplir desempeñándose cuidadosamente en el tiempo y lugar que correspondan y con rectitud e incompatibilidad' De otro lado, apunta el administrativista Houriou: El empleado debe conservar moralidad y decoro propios del cargo y esto no debe implicar nunca que el empleado esté sujeto a inquisición por lo que hace en su vida íntima y familiar, se debe suponer que la Administración Pública intervenga en todos aquellos casos en que por haber dado lugar a graves

escándalos públicos sobre el cargo el descrédito más grande, perdiendo por completo la autoridad y prestigio de que debe rodearse.

El empleado no debe incurrir en acciones u omisiones voluntarias que la ley castiga, pues en este supuesto, al estar comprendido dentro de las líneas del Código Penal hace que aparezca a la vista de todo el mundo como un elemento que por su indignidad no debe representar la Administración Pública.

El empleado está en la obligación de cumplir con sus deberes durante el tiempo y lugar que corresponda, lo cual implica continuidad y residencia en la función que desempeña, las mismas que Se interrumpen por vacaciones reglamentarias, permisos o licencias. Se debe tener presente que la residencia está sujeta a la función o cargo que desempeña el empleado; un ingeniero por ejemplo existe su residencia en varios lugares.

Referente a los deberes jerárquicos del empleado, la jerarquía se extiende al modo de un árbol genealógico por líneas y grados desde los órganos centrales que representan

al Poder Ejecutivo en su unidad hasta aquellos otros órganos que se hallan en el término de la función de que se trata; la línea es una ramificación del Poder Ejecutivo que enlaza un centro de autoridad con otros inferiores; el grado es el lugar numérico que corresponde a un determinado centro de autoridad respecto de otro superior, por los intermedios que entre ambos existen).

Lo mismo se dice de los funcionarios constituidos en autoridad y aun de los agentes y meros ejecutores del servicio público; en ellos existen líneas y grados, debiendo darse en las primeras la coordinación y en los segundos la subordinación, para el exacto cumplimiento de los fines de la Administración.

El deber de obediencia equivale al cumplimiento por el inferior de los mandatos del superior. Esto supone que el inferior debe saber quién es el que le manda, si el mandato tiene virtualidad por tener competencia el que manda, si se han guardado las formas o el procedimiento en el mandato, si lo mandado es lícito o ilícito.

El Derecho Disciplinario puede definirse como el conjunto de normas jurídicas sustanciales y procesales que tiene como fin imponerle a una comunidad específica, con el propósito de obligarlo a actuar de una forma correcta; por lo que esa forma correcta de actuar serían: (las obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades) al faltar un deber o al faltar al cumplimiento de conducta, debe darse seguimiento a la sanción disciplinaria.

El proceso administrativo disciplinario tiene relación directa con la conducta humana frente a determinado patrón de comportamiento exigido por el Estado, cuyo incumplimiento puede generar sanciones contra el obligado o infractor.

Deberes del Empleado.

Los deberes del Empleado Público se deben tratar con relación al cargo, a la jerarquía administrativa y al Estado.

Respecto al cargo, el empleado debe cumplir desempeñándose cuidadosamente en el tiempo y lugar que correspondan y con rectitud e incompatibilidad. El empleado debe conservar moralidad y decoro propios del cargo y esto

no debe implicar nunca que el empleado esté sujeto a inquisición, por lo que hace en su vida Íntima y familiar, sí debe suponer que la Administración Pública intervenga en todos aquellos casos en que por haber dado lugar a graves escándalos públicos eche sobre el cargo el descrédito más grande, perdiendo por completo la autoridad y prestigio de que debe rodearse,

El empleado no debe incurrir en acciones u omisiones voluntarias que la ley castiga. Pues en este supuesto, el estar comprendido dentro de las líneas del Código Penal, hace que aparezca a la vista de todo el mundo como un elemento que por su indignidad no debe representar la Administración Pública.

A nivel de nuestro Código Penal, todo el que desempeña funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, si infringe, está sujeto a severas sanciones como señalamos enseguida, cuando los funcionarios no resisten a la rebelión, a los que se levantan en armas, según además lo establece nuestra Constitución Política en vigencia, cuando impide a

funcionarios públicos desempeñar sus cargos, etc., cuando se allana el domicilio, por percibir dádivas, cuando se interesa en contratos, si malversa, si acepta donativos, cuando no persigue a los delincuentes siendo de su incumbencia, cuando autoriza la emisión de moneda cuando ello no está de acuerdo a ley, si viola la correspondencia, si cómete fraude, por infidelidad en la custodia de documentos, por prevaricar, etc.

El empleado, está en la obligación de cumplir con sus deberes durante un tiempo y lugar que corresponda, lo cual implica continuidad y residencia en la función que desempeña, las mismas que se interrumpen por vacaciones reglamentarias, permisos o licencias. Se debe tener presente que la residencia está sujeta a la función o cargo que desempeña el empleado; un ingeniero por ejemplo exige su residencia en varios lugares, por sus trabajos de campo.

Referente a los deberes jerárquicos del empleado, dice: la jerarquía, se extiende al modo de un árbol genealógico por líneas y grados desde los órganos centrales que representan al Poder Ejecutivo en su unidad' hasta aquellos otros órganos

que se hallan en el término de la función de que se trata; la línea es una ramificación del Poder Ejecutivo que enlaza un centro de autoridad con otros inferiores; el grado es el lugar numérico que corresponde a un determinado centro de autoridad respecto de otro superior, por los intermedios que entre ambos existen.

Lo mismo se dice de los funcionarios constituidos en autoridad y aun de los agentes y meros ejecutores del servicio público; en ellos existen líneas y grados, debiendo darse en las primeras la coordinación, y en los segundos la subordinación, para el exacto cumplimiento de los fines de la Administración.

El deber de obediencia equivale al cumplimiento por el inferior de los mandatos del superior. Esto supone que el inferior debe saber quién es el que le manda, si su mandato tiene virtualidad por tener competencia el que manda' si se han guardado las formas o el procedimiento en el mandato, si lo mandado es lícito o ilícito.

Entena Cuesta dice: "Nadie, ni aún el más mecánico ejecutor puede disculpar por un acto malo pretextando obediencia, si

quien se lo mandó no tenía autoridad para mandarle, porque nadie, ni aún el mero ejecutor, deja de tener, ni por un momento, la Conciencia moral bastante para saber que no está obligado a obedecer a quien no tiene autoridad. Lo mismo decimos del caso en que la autoridad, mande aquello para que el cargo no le da competencia y de aquel otro en que no guarde las formas legales. El sentido más vulgar sabe distinguir que un gobernador, por ejemplo, no puede mandar lo que un juez, ni éste lo que un Alcalde, y mucho más sabe distinguir quién sirve cualquier cargo bajo la autoridad de un jefe, si lo mandado por éste es de su competencia. Pero si la determinación de la competencia o de las atribuciones del superior fuera cosa fácil, o pasara de los límites de la inteligencia del agente administrativo, surgiría una cuestión análoga, la de la posibilidad de apreciar la licitud o ilicitud de lo mandado y se resolvería por idénticos principios”.

Continua Cuesta: Para resolver esta cuestión hay que distinguir entre el funcionario a quien la ley y la razón supone aptitud bastante para juzgar lo que es lícito o ilícito, y el agente material, a quien como tal agente no le supone otras

aptitudes que las necesarias para la mera ejecución. Así un policía o un Agente de Seguridad no pueden discutir ni desobedecer al Gobernador que les manda detener a una persona; un Alguacil no tiene que averiguar si es o no justo el embargo decretado por el Juez; un Escribiente o un Auxiliar no tiene qué decir ni objetar nada respecto a una orden absurda que se le manda transcribir. Pero el funcionario que coopera intelectual o moralmente al cumplimiento de lo mandado, puede juzgar sobre su justicia o licitud según las leyes que ha de cumplir por su cargo, y por lo mismo contrae responsabilidad que le exigirá su superior, si le desobedeciere, o su conciencia o la ley' si cooperara a la violación de ésta.

En consecuencia, la obediencia debe ser reflexiva y aunque trascienda a contradictorio, también es un deber el desobedecer cuando los mandatos del superior no están dentro del marco de la licitud.

Deberes y Derechos del Funcionario.

Señalaremos los siguientes como deberes fundamentales del Funcionario: La incompatibilidad, la Continuidad, la

Residencia, la Fidelidad, la Dignidad, los Deberes jerárquicos. También tiene el Funcionario, deberes derivados de la Ley Penal, y consecuentemente su responsabilidad es de carácter administrativo, que es la que impone el Gobierno por faltas en el ejercicio del cargo y que exige la misma Administración sean corregidas mediante la amonestación, la suspensión sin goce de haber, la cesantía y la destitución; de carácter civil que se funda en el principio de quien cause daño a otro por culpa o negligencia está obligado a repararlo; de carácter penal que tiene lugar por los delitos y faltas definidos y penados en el Código Penal.

Creemos que los funcionarios tienen los siguientes derechos: Derecho al empleo; derecho al ascenso, que puede llevarse a cabo en cualesquiera de los siguientes sistemas: el de libre elección; el concurso de mérito; y el de oposición; derecho a una justa retribución; honores y consideraciones; premios.

Uno de los asuntos más complejos de administrar son los ascensos, debiendo recaer en el funcionario no solamente más capaz sino también más digno, aunque por prestarse a los favoritismos viene siendo abandonado este sistema; el

concurso de méritos entre los funcionarios que tengan cierta antigüedad, sistema que requiere, para ser aceptable, que determine cuáles han de ser estos méritos de un modo racional y concreto; y el concurso por oposición que ofrece la ventaja cuando es severa, imparcial y bien organizada de seleccionar los más capacitados; la antigüedad rigurosa que representa una garantía contra posibles abusos, pero no es admisible sino en los Cuerpos de los Funcionarios cuyas funciones sean siempre las mismas, y aun esto con la condición de que se acredite un mínimo de merecimientos. Pero en general suele seguirse a un sistema mixto, lo cual depende del criterio que adopte el administrador.

Específicamente nuestra normativa, establece el camino normal para ingresar a la función pública, por la última categoría, por cierto previa presentación de los documentos oficiales que acrediten al interesado su idoneidad personal, con la excepción de aquellos que reingresan al servicio del Estado o por sus conocimientos profesionales, pueden ejercer cargos técnicos especiales con la categoría correspondiente; por lo demás los cargos que vaquen se

proveerán por concurso entre los empleados o funcionarios de categoría inmediata inferior y especialización aptos para el ascenso que pertenezcan a la misma repartición, y cuando comprendan a reincorporados, éstos deberán tener cuando menos seis meses de servicios desde su reingreso a la Repartición; los cargos técnicos serán adjudicados por concurso entre el personal, abonándose un porcentaje a favor que fijará el reglamento respectivo a los concursantes que tengan servicios en la Repartición correspondiente; y los ascensos se otorgarán por riguroso orden de mérito de acuerdo con la calificación obtenida, aunque en caso de igual calificación se dará preferencia al empleado con mayor tiempo en la categoría, y a igualdad de tiempo, al más antiguo al servicio del Estado.

Por último la legislación recomienda, que para obtener un ascenso se requiere estar inscrito en el Escalafón respectivo, y consecuentemente haber sido aprobado en el concurso.

Relación jurídica entre el Funcionario y el Estado.

El nacimiento de la Relación Jurídica entre el Funcionario y el Estado, se origina cuando un individuo ingresa en el servicio del Estado como Funcionario. En seguida las reglas generales:

1. La creación, supresión o transformación de los empleos o cargos públicos es de incumbencia del Gobierno, hoy del Parlamento, sugerencia y aprobación respectivamente.
2. Todos los peruanos son iguales ante la ley, y pueden aspirar y ser admitidos a los empleos y cargos públicos, según su mérito, capacidad y lo establecido por la ley.
3. Sujetos a un procedimiento de selección, donde tenga que demostrar el aspirante, condiciones de capacidad en base a un sistema que permita apreciarlas y consecuentemente a proceder al nombramiento.

Las condiciones de capacidad para desempeñar funciones de funcionario son físicas, dentro de éstas la edad y el sexo; políticas, o sea, las correspondientes a nacionalidad, residencia, opiniones políticas; intelectuales, o sea, conocimiento para el desempeño del servicio; morales, o

sea, la religión. Aunque en nuestra Constitución hay libertad de cultos y, por consiguiente, no es condición para desempeñar cargos de funcionario el profesar determinada religión; y la moralidad, indiscutiblemente necesaria para una mejor Administración Pública.^{40 41 42}

2.3.2.Derecho Administrativo Sancionador.

El Derecho Administrativo Sancionador es una rama del Derecho Administrativo siendo por ende parte del Derecho Público caracterizándose: a) Por ser un ente de gestión de intereses y servicios públicos, b) Desde la perspectiva de la estructura Técnico Estructural este se caracteriza por que guarda interrelación estrecha con las normas legales y administrativas que establecen mandatos y prohibiciones, c) El fin del Derecho Administrativo Sancionador es la prevención de las infracciones, y d) El objetivo fundamental

⁴⁰ Cabrera Vásquez, Marco Antonio, Introducción al Estudio de la Función Pública, Ediciones SAGSA, 1985.

⁴¹ Wadsworth Zarate, Patricia, Análisis de la Ley Marco del Empleado Público.

⁴² Ochoa Jara, Juan Luis, Legislación Laboral para trabajadores de la Administración Pública, Segunda Edición, año 2000.

del Derecho Administrativo Sancionador es la evitación de riesgos⁴³

Tiene dos dimensiones una primera en donde aparecen los actores de la Administración Pública, por un lado, con su potestad reguladora y sancionadora, y por el otro los administrados investidos de garantías y derechos subjetivos públicos, frente a la Administración, siendo este uno de los escenarios en que se desenvuelve el Derecho Administrativo Sancionador y donde tutela el orden social general.

Por otro lado en la otra dimensión la Administración tutela su organización y orden interno para lo que instrumentaliza la denominada potestad sancionadora de autoprotección, siendo esta potestad doméstica, que tiene como objetivo su propia protección.

Los principios del Derecho Administrativo Sancionador.

Principios de Orden Sustantivo.

Principio de Legalidad: La Reserva Legal y el mandato de tipificación.

⁴³ Alejandro Nieto Polo, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Tecnos, 4ta Edición, 2005.

Responsabilidad y Culpabilidad.- La Culpabilidad entendida como la capacidad de obrar de otro modo, es la capacidad de adoptar una resolución de voluntad diferente acorde con las exigencias del ordenamiento jurídico.

Proporcionalidad.- Exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye.

Presunción de Inocencia.- Solo sobre la base de pruebas cumplidas, cuya aportación es carga de quien acusa, podrá alguien ser sancionado.

Non Bis In Idem.- Implica la concurrencia de tres identidades: sujeto infractor, de hecho y de fundamento, y supone que nadie puede ser condenado dos veces por un mismo hecho.

La Prescripción.- Opera por el transcurso del tiempo.

Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador.

Principio de Garantía.- Comprende al debido proceso, al derecho a la defensa, a ser informado de la acusación, al de un proceso público, al de presunción de inocencia, al de la

carga de la prueba a quien le imputa y al de formular obligaciones.

Principios de Separación Orgánica entre Fase Instructora y Fase Sancionadora. Quien instruye no sanciona, lo que implica no solo la separación del procedimiento, sino la posibilidad de una valoración diferente de lo actuado.

Aparece en nuestro país con la Ley 27444 y está surge de la confluencia de dos fenómenos convergentes que potenciaron dicha potestad administrativa: de un lado, la consolidación de los roles normativos, inspectivos y ordenadores de la administración, antes que como prestador de servicios y bienes públicos; y por otro lado la tendencia a la despenalización de ilícitos penales condujo al desproporcional incremento de los supuestos ilícitos administrativos y a contar con organismos de competencia sancionadora.⁴⁴

El Derecho Administrativo Sancionador tiene como fin la aplicación de la sanción administrativa, a través de la

⁴⁴ Morón Urbina, Marco, Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativo General, Novena Edición, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2011.

potestad sancionadora del Estado, la misma que ejerce la Administración Pública en general.

2.4. Debido Proceso.

El debido proceso^{45 46 47 48} permite establecer con carácter absoluto su aplicación en cualquier proceso que se pretenda llevar a cabo, ante cualquier persona o autoridad pues, por su carácter fundamental requiere de una interpretación amplia.

Asimismo, también ninguna autoridad encargada de la tramitación o resolución puede invocar que no se encuentra vinculado al mismo y pretender circunscribirlo al ámbito estrictamente jurisdiccional.

El justiciable puede invocar acciones de garantía.

⁴⁵ Ticona Postigo, Víctor, El Derecho al Debido Proceso en el Proceso Civil, Edit. Grijley, Segunda Edición Ampliada, 2009.

⁴⁶ Mesía Ramírez, Carlos, Exegesis del Código Procesal Constitucional-Tomo I, Edit. Gaceta Jurídica, Cuarta Edición, 2013.

⁴⁷ Landa Arroyo, César, Los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Editorial Palestra Editores, 2010.

⁴⁸ Adolfo Alvarado Velloso, Colección de Temas Procesales Conflictivos – I – Debido Proceso,

El Debido Proceso su aplicación general con independencia de la materia del proceso o su trascendencia económica.^{49 50}

En nuestro país el Debido Proceso en la Jurisprudencia se ha tratado desde diversas aristas conforme a continuación se detalla:

En la Corte Suprema de Justicia de la República, se contempla como derechos.

Derecho de Defensa.- Es exigible en todas las etapas de los procedimientos judiciales o administrativos sancionatorios. Siendo de importancia indicar que la satisfacción de este derecho no se realiza con el mero cumplimiento de dar a conocer al justiciable la existencia de un proceso sino que debe agregársele la comunicación válida y oportuna de todos los presupuestos que definen los derechos e intereses de los justiciables en un proceso.

En el ámbito penal presenta una doble dimensión material.-

En virtud de la cual el inculpado tiene el derecho de ejercer su propia defensa desde el momento en que conoce la

⁴⁹ Luis Marcelo de Bernardis, La Garantía Procesal del Debido Proceso, Edit. Cultural Cuzco, 1995.

⁵⁰ Marcia Rubio Correa, Estudio de la Constitución Política de 1993, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Tomo V.

acusación en su contra y formal que implica el asesoramiento y patrocinio de un abogado elegido libremente por el justiciable que le brindara sus servicios durante todo el tiempo que dure el proceso.

Derecho a la Prueba.- Este derecho asegura que los justiciables realicen la actuación anticipada de medios probatorios que consideren necesarios para convencer al juez sobre la veracidad de sus argumentos y que este valore las pruebas de manera adecuada y motivada. Presente una doble dimensión Subjetiva.- Relacionada con el derecho fundamental de los justiciables y de un tercero con legítimo interés de presentar, en un proceso o procedimiento, los medios probatorios para acreditar su pretensión o defensa, la segunda, por otro lado, comporta el deber del juez de solicitar los medios de prueba y la parte que tiene fácil acceso a ellos, frente a la imposibilidad de la otra parte de ofrecerlos.

Derecho al Juez Natural.- Este derecho garantiza que quien tenga la potestad de juzgar sea un juez o tribunal de justicia ordinaria predeterminada con los procedimientos establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Derecho al Juez Imparcial.- La garantía de la imparcialidad se vincula a la exigencia interna de que el juzgador no tenga ningún tipo de compromiso con alguna de las partes procesales o con el resultado del proceso.

Este derecho se identifica con la vertiente subjetiva.- La cual asegura que el juez u órgano llamado a decidir sobre el litigio no tenga ningún tipo de interés personal y objetiva.- Toda persona tiene derecho a ser juzgado en el marco de determinadas condiciones orgánicas y funcionales que aseguren la parcialidad del juzgador.

Proceso Pre Establecido por Ley.- Garantiza que una persona sea juzgada bajo las reglas procedimentales previamente establecidas.

Derecho a la Motivación.- Toda resolución debe estar debidamente motivada, es decir debe de manifestarse en los considerandos el ratio decidendi que fundamenta la decisión, la cual debe de contar con los fundamentos de hecho y derecho que expliquen por qué se ha resuelto de tal o cual manera. Solo conociendo de manera clara las razones que

justifican la decisión, los destinatarios podrán ejercer los actos necesarios para defender su pretensión.

Derecho a la Presunción de Inocencia.- Este derecho posee un doble carácter: Subjetivo, por el que se constituye en un derecho fundamental, y Objetivo, por el que comporta valores constitucionales.

Derecho a la Pluralidad de Instancia.- Su finalidad es garantizar que lo resuelto por un órgano jurisdiccional pueda ser revisado en instancias superiores a través de los correspondientes medios impugnatorios formulados dentro del plazo legal.

Derecho de Acceso a los Recurso.- Exige que toda persona, en plena igualdad, tenga derecho a recurrir o apelar el fallo por medio de mecanismos normativos ante un juez u órgano jurisdiccional superior, y a que su recurso sea elevado, a fin de que el órgano jurisdiccional conozca los fundamentos por lo que el recurrente cuestiona la resolución expedida.

Derecho a ser Jugado dentro de un Plazo Razonable.- Asegura que el trámite de acusación se realice prontamente

y que la duración del proceso tenga un límite temporal entre su inicio y fin.

Derecho a la Cosa Juzgada.- Presenta una doble eficacia: Positiva.- Por la que el juez u órgano jurisdiccional, sobre un proceso seguido a los mismos sujetos, está impedido de contradecir el contenido de la decisión firme dictada por sí mismo o cualquier otro órgano; y Negativa.- Por la que se excluye toda posibilidad de emitir pronunciamientos judiciales con el mismo objeto procesal cuando ya haya sido resuelto de manera firme, esto es, ninguna persona puede ser juzgada dos veces por el mismo fundamentos (ne bis in ídem).

Principios Integrantes del Debido Proceso.

Principio de Legalidad.- Es la clara definición de las conductas que constituyen tipos penales a fin de reconocer sus elementos y poder diferenciarlas de comportamientos no punibles o ilícitas sancionables con otras medidas.

Principio de Proporcionalidad de la Pena.- Por esta el órgano jurisdiccional no goza de discrecionalidad absoluta

sino razonada en la determinación de una pena, pues debe considerar aspectos relevantes como la gravedad del hecho punible cometido, las circunstancias de la comisión del delito, la extensión del daño causado, la condición de reincidente del imputado, a fin de que la pena impuesta resulta proporcional al contenido del injusto y la culpabilidad del hecho.

Principio Ne bis in Idem.-

Principio de Congruencia.- Es la imposición que se le impone al órgano encargado de resolver un determinando conflicto, deber de pronunciarse sobre las pretensiones postuladas por las partes.

Principio de Favorabilidad.- Por esta las normas que entraron en vigencia con posterioridad a la comisión del delito serán aplicables siempre que resulten más favorables para el procesado que las vigentes del momento de la comisión del ilícito penal.

Principio de Publicidad de los procesos.- La reserva del proceso se extiende solo a las pruebas ofrecidas entre el auto apertorio de instrucción y el auto en virtud del cual se pone la

instrucción a disposición del defensor durante tres días en el juzgado.

Principio de Prohibición de la analogía en malam partem.- Las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad y las normas que restringen derechos están vedadas de ser interpretadas.

Principio Acusatorio.- Es ejercida por una exclusiva atribución del Ministerio Público.

Principio de Preclusión Procesal.- No es viable retrotraer el proceso a una etapa anterior ya superada. Este principio posibilita el progreso del proceso, en tanto que consolida las etapas ya cumplidas y prohíbe el retroceso en el iter procesus.

Garantías Judiciales

Independencia Judicial.- Debe ser entendida desde tres perspectivas como garantía del órgano que administra justicia respecto del resto de órganos con la misma función (independencia orgánica), como garantía de exclusividad de

la jurisdicción (independencia funcional) y como capacidad de ejercer y defender dicha independencia.

Exclusividad de la Función Judicial.- Posee dos vertientes
Negativa.- Los jueces están impedidos de desempeñar otra función, sea para el Estado o para particulares

Inamovilidad de los Magistrados.- Tiene dos aspectos: La prohibición del magistrado de separarse de la carrera judicial, salvo proceso sancionatorio o cuando exista ratificación judicial y la prohibición de trasladar de manera forzosa a un magistrado de un puesto judicial a otro.

Permanencia de los Magistrados en el Servicio.- Es el reconocimiento a todos aquellos quienes tiene la condición de jueces y miembros del Ministerio Público, de permanecer en el servicio (judicial) mientras observen conducta e idoneidad propias de la función. Tiene dos límites constitucionales de carácter interno.- Se refiere a la conducta e idoneidad con la que se ejerza el cargo como condición para permanecer en el mismo y temporal.- Se vincula a la ratificación necesario del magistrado transcurridos 7 años de ejercicio del cargo.

Igualdad de Armas.- Su finalidad es garantizar que las partes del proceso tengan las mismas oportunidades de alegar, defenderse o probar a fin de que no haya desventaja en ninguna de ellas respecto a la otra.

Garantía de Interdicción de la reforma peyorativa de la pena.- Por esta el órgano jurisdiccional que en segunda instancia conoce un proceso, no puede empeorar la situación del recurrente, decidida en primera instancias.

Legítima Defensa.- Coadyuva la no puesta en indefensión de los justiciables en la defensa o tutela de sus intereses, pero ello no significa que el juez o órgano jurisdiccional tenga que estimar de manera necesaria toda solicitud interpuesta.

El Tribunal Constitucional del Perú al tomar el tema del Debido Proceso señala: a) Es un derecho de efectividad inmediata, es aplicado directamente a la entrada en vigencia de la Constitución, b) Es un derecho de configuración legal, y c) Es un derecho de contenido complejo ⁵¹

También cabe acotarse de que el Debido Proceso tiene dos vertientes una sustantiva está referida a los estándares de

⁵¹ STC. 00023-2015-AI.

razonabilidad y proporcionalidad que debe de tener toda resolución judicial mientras el ámbito formal es entendido como el derecho al juez natural, el procedimiento pre establecido, el derecho de defensa, así como el derecho a la motivación.

2.4.1 El Debido Procedimiento Administrativo.

En el Perú el debido proceso es entendido no tan solamente como un principio aplicable a quienes ejercen función jurisdiccional sino también un derecho fundamental. Constituyendo por lo tanto su ejercicio dos aristas uno un derecho subjetivo que resulta exigible por todas las personas y así como también un derecho objetivo, esto por cuanto sostiene una dimensión institucional que lleva implícito los fines sociales y colectivos de la justicia. Siendo que por ello se le define como la regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, de modo que ninguna actuación de la autoridad jurisdiccional dependa de

su propio arbitrio, sino que se encuentre sujeta al procedimiento señalado por ley.⁵²

La aplicación del debido proceso en sede administrativa está reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos según el art. 8 de la Convención Americana y ha sido reconocida también en nuestro país tanto por el Tribunal Constitucional así como por la Corte Suprema de la República respectivamente entendiéndose de ello de que la Administración Pública no se encuentra exenta de cumplir con todas las garantías que permitan alcanzar una decisión justa en los procedimientos administrativos de su competencia más aún que la Administración está vinculada a la Constitución Política del Perú⁵³.

En nuestro país el ámbito administrativo el Debido Proceso, comprende los siguientes derechos: Derecho a la Notificación, Derecho de Acceso al Expediente, Derecho de Defensa, Derecho a ofrecer sus pruebas, Derecho a recibir

⁵² Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, Guía para la aplicación del Principio – Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos, Primera Edición – Agosto 2013.

⁵³ Luis Enrique Aguilar Cardoso, El Derecho Humanos al Debido Procedimiento, Comisión Andina de Juristas – 2010.

una resolución motivada en derecho, Derecho a la presunción de licitud, Derecho al Plazo Razonable, Derecho a ser investigado por una autoridad competente, Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial, Derecho a impugnar las resoluciones administrativas, Ne bis in Idem y Principio de Publicidad de normas procedimentales, conforme a continuación se describen

Derecho a la Notificación.- Mediante esta garantía se concede a los administrados el derecho a ser informado del estado del procedimiento en el momento oportuno. La notificación implica comunicar a las partes o a quienes tengan legítimo interés la realización de una diligencia o actuación procesal, o la decisión tomada por la Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo. Las resoluciones emitidas por la Administración Pública deben de ser notificadas a través de medios idóneos que permitan tener constancia de su práctica y de las circunstancias en que se ha realizado, conforme lo establecen las normas procesales.

Derecho de Acceso al Expediente.- Mediante esta garantía se concede a los administrados la posibilidad de estar debidamente informado del estado o situación del procedimiento administrativo a través del acceso y lectura del expediente.

Derecho de Defensa.- Entendido como el hecho de exponer las razones para sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieren a sus intereses y derechos, a interponer recursos y reclamaciones y hacerse patrocinar en la forma que considere más conveniente a sus intereses.

El Derecho a Ofrecer Pruebas.- Entendido como el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado y a contradecir aquellos que otros Administrados o la Administración Pública consideren relevante para resolver el asunto.

Derecho a recibir una resolución motivada en derecho.- Consiste en que las decisiones que tomen las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa

consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como a las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieren sido pertinente para la solución del caso.

Derecho a la presunción de Licitud.- Este derecho implica que la actuación de toda persona debe ser considerada lícita mientras no se haya probado lo contrario en el procedimiento administrativo. La carga de la prueba recae en la Administración.

Derecho al Plazo Razonable.- Exige que los procedimientos administrativos se desarrollen sin dilaciones indebidas y dentro de los plazos establecidos por ley.

Derecho a ser investigado por una autoridad competente.- El tribunal competente es aquel que de acuerdo a determinadas reglas previamente establecidas es el llamado a conocer y resolver una controversia.

Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial.- Implica que la autoridad administrativa que conduce el procedimiento no debe tener un interés personal en su resultado ni perjuicios sobre la actitud de las partes. Además,

esta garantía implica que en la legislación debe contemplarse el derecho a recusar a las autoridades administrativas.

Derecho a Impugnar las resoluciones administrativas.-

Implica la posibilidad material de poder cuestionar las resoluciones mediante los mecanismos previstos en el procedimiento administrativo.

Ne bis in Idem.- Se desprende del contexto del Derecho al Debido Proceso contemplada por el art. 139 inciso 2 de la Constitución Política del Perú y tiene dos aristas: a) Material.- Nadie puede ser sancionado dos veces por los mismos hechos. Es decir la imposibilidad de imponer dos sanciones a una persona por una misma infracción, y b) Procesal.- Nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos. No se puede iniciar dos procesos distintos con el mismo objeto. Impidiéndose de esta manera la dualidad de procedimientos (uno administrativo y otro penal) y por otro lado el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos ordenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto).

Principio de Publicidad de normas procedimentales.- Está relacionado con el art. 93 de la Constitución Política del Estado entendiéndose que toda norma jurídica debe ser publicado en el Diario Oficial para que sea eficaz. Siendo que en tal sentido no resulta valido sancionar a un administrado en mérito a lo establecido en una norma jurídica que no ha sido publicada.

Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Tiene relación directa con la conducta humana frente a determinado comportamiento exigido por el Estado, cuyo incumplimiento puede generar sanciones contra el obligado o infractor, sus características resaltantes son⁵⁴: Es necesaria la imputación, La identificación del quejoso o denunciante, el Proceso debe ser instaurado a través de una resolución fundamentada del titular de la entidad o del funcionario autorizado para tal fin, la resolución que ordena abrir proceso disciplinario no es impugnabile, No es necesario que esté vigente la Relación Laboral para que se abra un

⁵⁴ Hildebrando Castro Pozo – Díaz, Ley Orgánica de Municipalidades, Editorial UBILEX Asociados – Segunda Edición Actualizada – Abril 2010.

proceso disciplinario, el titular de la entidad no puede disponer se abra proceso disciplinario sin conocer la opinión de la Comisión de tal fin, la investigación está a cargo de la Comisión de Procesos Disciplinarios, la comisión goza de independencia en el cumplimiento de sus atribuciones, el proceso administrativo disciplinario es sumario, el proceso administrativo disciplinario está sujeto a prescripción, el proceso administrativo disciplinario es por escrito, el procesado tiene derecho a defenderse, el informe oral es un medio de defensa, la Comisión debe emitir su informe final, es prerrogativa del titular de la entidad determinar el tipo de sanción a imponerse y se debe de respetar la pluralidad de instancias.⁵⁵

El Derecho Disciplinario puede definirse como el conjunto de normas jurídicas sustanciales y procesales que tiene como fin imponerle una comunidad específica, con el propósito de obligarlo a actuar en una forma correcta; por lo que esa forma correcta de actuar serian: (las obligaciones, prohibiciones,

⁵⁵ Freddy Morí Príncipe, El Proceso Administrativo Disciplinario, Editorial RHODAS, Cuarta Edición-Octubre 2009.

inhabilidades e incompatibilidades) al faltar un deber o al faltar al cumplimiento de conducta, debe darse seguimiento a la sanción disciplinaria.

También es considerando como el conjunto de etapas y secuencias lógicas establecidas por el Estado, para ejercer adecuadamente su facultad sancionadora disciplinaria. En este, se garantiza adecuadamente la aplicación de la justicia administrativa de una manera equitativa y objetiva. Se aplica en los casos de faltas disciplinarias cometidas por los servidores y funcionarios, cuya sanción preestablecida en la norma acarrearía cese temporal o destitución.

En el Procedimiento Administrativo Disciplinario se aplica los principios del Debido Proceso establecidos en la Constitución y en la normatividad especializada. También debe de cumplirse con todas las etapas y términos establecidos para deslindar en forma oportuna la responsabilidad o inocencia del servidor o funcionario público, en salvaguarda de los intereses institucionales.

Son principios que rigen este Procedimiento Administrativo Disciplinarios los siguientes: Legalidad, Probidad y ética

pública, derecho laboral, debido procedimiento, tipicidad, razonabilidad o proporcionalidad, irretroactividad, causalidad, licitud, non bis in idem, no reformatio in pejus.⁵⁶

El Procedimiento Administrativo Disciplinario es aquel por el cual se determina la comisión o no de una falta a través de la actuación y valoración de todas las pruebas existentes, aplicándose la sanción correspondiente, de ser el caso.⁵⁷

Cabe mención el Régimen Disciplinario, cuyo objetivo son: Vigilancia de la Administración, el Régimen Disciplinario, Régimen Disciplinario y Responsabilidad Administrativa, Responsabilidad Disciplinaria, Responsabilidad de los Funcionarios⁵⁸.

⁵⁶ Julio Enrique Haro Carranza, Derecho Laboral en la Administración Pública, Editorial Ediciones Legales, Segunda Edición-Junio 2012.

⁵⁷ Susana Ynes Castañeda Otsu, Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces, Editorial Jurista Editores, Setiembre 2012.

⁵⁸ **Enrique Sayagues Laso, Tratado de Derecho Administrativo:** La Administración tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es necesario que se pueda exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometan faltas. Dentro del régimen estatutario que regula la función pública.

2.5. Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Administración Pública.

El Debido Proceso como derecho fundamental y garantía procesal del administrado es reconocido como principio rector de los procedimientos disciplinarios que rigen la función pública.

Procedimiento Administrativo Sancionador.

- La Ley 27444 (LPAG) innova el ordenamiento jurídico al establecer por vez primera un régimen orgánico en materia de sanciones administrativas.
- La denominada potestad sancionadora de la administración (mal llamada derecho penal administrativo) carece expresamente de reconocimiento constitucional, como por ejemplo la potestad de autotutela, aunque ello no significa que no pueda ser ejercida por la Administración.
- La experiencia enseña que la motivación de interés público, y los poderes de coerción con que debe contar la Administración para su actuación hacen necesaria la atribución de una potestad sancionadora a las entidades públicas, con la finalidad de que castiguen aquellas

infracciones administrativas que repudien el ordenamiento jurídico o el interés público.

- La aplicación de la potestad sancionadora en el Perú ha estado atribuida indistintamente a diversas entidades públicas, sin criterio alguno de competencia, jerarquía o de respeto a los principios que deben inspirar al derecho administrativo sancionador.
- La doctrina reconoce que el denominado ius puniendi estatal, se divide en dos grandes “brazos” o sectores de actuación: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. En dicha medida, ambos gozan de una identidad de sustancia y de materia, compartiendo su estructura y sus principios.
- En dicha medida la composición del derecho administrativo sancionador se apoya en los principios y las bases funcionales del derecho penal.
- El artículo 229.1 de la LPAG debe ser entendido como la piedra de toque del sistema represivo

administrativo, puesto que regula la facultad de establecer infracciones administrativas y sus sanciones.

- El artículo 229.2 contiene una disposición especial mediante la cual el denominado procedimiento sancionador disciplinario *se rige por la normativa de la materia*, siendo que dicho régimen disciplinario se aplica a los funcionarios y servidores públicos sujetos al régimen de la carrera administrativa.
- La ley reconoce un acercamiento a la doctrina de las denominadas “*relaciones de sujeción especial*”, puesto que a los procesos administrativos disciplinarios no necesariamente se les aplican las garantías del procedimiento sancionador, toda vez que se trata de dos potestades de naturaleza distinta.

Este procedimiento presenta principios de orden sustantivo como son:

Principio de Legalidad.- Es la vinculación positiva de la Administración a la legalidad, por lo cual solo puede hacer lo que está permitido por ley lo cual involucra dos principios la reserva legal- entendida como que algunas materias no pueden ser reguladas libremente por la Administración, sino que han de ser reguladas directamente por la ley-y el mandato de la tipificación – consistente en que la descripción legal de la conducta específica a la que se conectara una sanción administrativa.

La Responsabilidad.- Que, se entiende el primero de los citados como que debe de imputarse el hecho constitutivo de infracción a una persona así como que son conducta pueda ser calificada de culpable.

La Culpabilidad.- Consiste consiste en la capacidad de obrar de otro modo, es decir, en la capacidad de adoptar una resolución de voluntad diferente, acorde con las exigencias del ordenamiento jurídico" criterio general que se modula cuando se desenvuelve en el Derecho Administrativo Sancionador donde se considerarían aspectos como la diligencia debida, la buena fe y el riesgo. En este contexto,

en cuanto a la diligencia exigible se asume que la obligación genérica ya no sería "conocer todo el repertorio de ilícitos sino de procurar conocerlo", por lo que la responsabilidad "le será exigida no ya por sus conocimientos reales sino por los conocimientos exigibles a la diligencia debida" diligencia que varía en función de las condiciones personales de los imputados; la buena fe que debe acompañar a las relaciones entre el autor y la Administración Pública; y el riesgo, que es sustancial al desenvolvimiento de la Administración y en consecuencia al del Derecho Administrativo Sancionador, donde la ilicitud "deja de ser la producción de un riesgo para convertirse en el incumplimiento de una orden, en una desobediencia.

Proporcionalidad.- Por este principio se establece que "exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye".

Presunción de Inocencia.- Este principio, de rango constitucional, de alcance sustantivo y procesal, implica que "solo sobre la base de pruebas cumplidas, cuya aportación

es carga de quien acusa (aquí la propia Administración, en su fase instructoria), podrá alguien ser sancionado".

Non Bis In Idem.

Desde la perspectiva del Derecho Sancionador.

Principio de Garantía de Procedimiento.- Comprende al debido proceso, al derecho a la defensa, a ser informado de la acusación, a un proceso público, presunción de inocencia, al de la carga de la prueba y formular alegaciones.

Principio de separación orgánica entre fase instructora y fase sancionadora.-Este principio constituye una garantía para quien va a ser sometido al procedimiento administrativo sancionador, y deviene a la vez en una limitación al accionar discrecional de la Administración. Quien instruye no sanciona, lo que implica no solo la separación del procedimiento, sino la posibilidad de una valoración diferente de lo actuado.⁵⁹

Según el profesor Houriou, señala que la capacidad primaria del Estado (poder) para establecer mandatos imperativos,

⁵⁹ Retamozo Linares, Alberto, Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición – Marzo 2015.

necesita de ciertos atributos que la especifican dentro de su orden genérico y la fraccionan en facultades particulares. A estos atributos inherentes a la supremacía estatal es indispensables para que la Administración cumpla sus funciones de interés general, se les llama potestades administrativas, que no son sino aspectos del poder, de una capacidad superior de carácter formal y relacional del Estado.⁶⁰

Las potestades Las potestades administrativas son varias, necesarias para que la Administración pueda desarrollar sus autoridades y lograr los propósitos que le son propios. La potestad sancionadora es una de ellas que viene a constituir una atribución correspondiente a la Administración para imponer correcciones a los ciudadanos o a los administrados. Se divide en correctiva y disciplinaria, según que ella se dirija al administrado o al empleado o al funcionario.

Tiene por objeto disciplinar la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los

⁶⁰ Roberto Dromi, Derecho Administrativo.

administrados, las que principalmente pueden ser: La multa, la afectación de la posibilidad de ejercer determinadas actividades, el comiso de bienes, la caducidad de derechos, la amonestación o apercibimiento, etc.⁶¹

Responsabilidad Administrativa.- Es en la que incurren los servidores y los funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentran vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de la identificación durante el desarrollo de la acción de control. La facultad sancionadora mediante responsabilidad administrativa deriva de los Informes de Control, respecto de conductas que constituyen infracciones graves o muy graves. Cabe acotar que incurren en responsabilidad administrativa los servidores y funcionarios que desarrollaron una gestión deficiente. Se requiere para ello de la existencia, previa a la asunción de la función pública o durante el desarrollo de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de su medición de eficiencia. La fuente normativa está

⁶¹ José Bartra Cavero, Procedimiento Administrativo.

contemplada en el art. 45 de la Constitución Política del Estado, en la Ley del Procedimiento Administrativo General, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, en el Decreto Legislativo 276 y en el Código de ética de la Función Pública.

Por otro lado, la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria es entendida como aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometen en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, iniciando para el efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso.

Responsabilidad Civil.- Es el tipo de responsabilidad en la cual un acto o varios actos, efectuados por un servidor o funcionario público, ya sea por dolo o culpa, en el ejercicio de sus funciones, ocasiona un perjuicio económico a la entidad. En esta la afectación es netamente patrimonial, consecuentemente la sanción es de carácter pecuniario, es decir que el funcionario debe resarcir el perjuicio económico así como pagar la indemnización que corresponda. Para que

tenga validez la entidad perjudicada podrá demandar los hechos hasta dentro de 10 años de ocurridos los mismos. La fuente normativa se encuentra prevista en el Código Civil en sus arts. 1969 y Ss., en la Ley 27785, en la Ley Orgánica de la Contraloría de la República – Novena Disposición Final.

Responsabilidad Penal.- Es aquella en que incurre un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones cometiendo un hecho que se encuentra tipificado como delito en el ordenamiento jurídico penal, por acción u omisión, dolo o culpa. La fuente normativa está prevista en el Código Penal en los arts. 361 al 426 del mencionado Código Sustantivo, en la Ley 27785. Ley Orgánica de la Contraloría de la República. Novena Disposición Final.⁶²

Encontramos que los Servidores Públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometan.

⁶² Luis Morante Guerrero, El Funcionario Público en el Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Pacífico Editores, Primer Edición – Julio 2014.

Son faltas disciplinarias toda acción u omisión, voluntaria o no, que contravenga las obligaciones, prohibiciones y demás normatividad específica sobre los deberes de los servidores y funcionarios, establecidas en la Ley de la Carrera Administrativa y su reglamento. La comisión de una falta da lugar a la aplicación de la sanción correspondiente. Las faltas se tipifican por la naturaleza de la acción u omisión. Están contempladas en los arts. 28 y 29 del Decreto Legislativo 276 y arts. 150 al 152 del Decreto Supremo 005-90-PCM.

Las sanciones son aquellas a las que son pasibles los servidores públicos que serán sancionados administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal en que pudieran incurrir. La aplicación de la sanción se hace teniendo en consideración la gravedad de la falta. Para aplicar la sanción a que hubiere lugar. Esta prevista en los arts. 26 y 27 del Dec. Leg. 276 y arts. 153 al 162 del D.S. 005-90-PCM.

La sanción de amonestación.- Que, se aplica hasta por un máximo de Treinta (30) días. El número de días de

suspensión será propuesto por el Jefe Inmediato y deberá contar con la aprobación del superior jerárquico de éste. La sanción se oficializa por resolución del Jefe de Personal.

Cese Temporal.- El Cese Temporal sin goce Remuneraciones mayor de Treinta (30) días y hasta por Doce (12) meses se aplica previo proceso administrativo disciplinario. El número de meses de cese lo propone la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios de la entidad.

La Destitución.- Se aplica previo proceso administrativo disciplinario.

Proceso Sancionador.- En las entidades de la Administración Pública los procesos administrativos disciplinarios están a cargo de Comisiones Permanentes para la conducción de los respectivos procesos.

El Servidor Público que incurra en falta de carácter disciplinario, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a proceso administrativo disciplinario que no excederá de Treinta (30)

días hábiles improrrogables. El incumplimiento del plazo señalado configura falta de carácter disciplinario.

El proceso administrativo disciplinario será escrito y sumario y estará a cargo de una Comisión Permanente y cuyos integrantes son designados por resolución del titular de la entidad.

La Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios estará constituida por tres miembros titulares y tres miembros suplentes. Es presidida por un funcionario designado por el titular de la entidad y la integridad el Jefe de Personal y un servidor de carrera designado por los servidores. La Comisión podrá contar con el asesoramiento de los profesionales que resulten necesarios. La Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios tiene la facultad de calificar las denuncias que le sean remitidas y pronunciarse sobre la procedencia de abrir proceso administrativo disciplinario. En caso de no proceder éste, elevara lo actuado al titular de la entidad con los fundamentos de su pronunciamiento para los fines del caso.

La Comisión Especial, estará integrada por 3 miembros acorde con la jerarquía del procesado. Esta Comisión tendrá las mismas facultades y observará similar procedimiento que la Comisión Permanente de Proceso Administrativos Disciplinarios.

El Procedimiento. El inicio del proceso será instaurado por resolución del titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto.

Los Descargos, el servidor tendrá derecho a presentar el descargo y las pruebas que crea conveniente en su defensa, para lo cual tomara conocimiento de los antecedentes que dan lugar al proceso. El descargo deberá hacerse por escrito y contener la exposición ordenada de los hechos, los fundamentos legales y pruebas con que se desvirtúen los cargos materia del proceso o el reconocimiento de su legalidad.

El término de su presentación es de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación, excepcionalmente cuando exista causa justificada y a petición del interesado se prorrogara 5 días hábiles más.

Investigación.- La Comisión hará las investigaciones del caso, solicitando los informes respectivos, examinará las pruebas que se presenten y elevará un informe al titular de la entidad, recomendando las sanciones que sean de aplicación.

Informe Oral.- Previo al pronunciamiento de la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios, el servidor procesado podrá hacer uso de sus derechos a través de un informe oral efectuado personalmente o por medio de un apoderado, para lo que señalara fecha y hora única.

La Sanción.- Es prerrogativa del titular de la entidad.

Separación Temporal.- Durante el tiempo que dura 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 sus vacaciones, licencias

por motivos particulares mayores a 5 días o presentar renuncia.

Plazos.- Está contemplado en el art. 32 del Dec. Leg. 276 y art. 163 a 175 del D.S. 005-90-PCM.

Impedimento de Reingreso.- Esta previsto en el art. 30 del Dec. Leg. 276.

Para que un servidor sea rehabilitado de las sanciones administrativas que se le hayan impuesto en el curso de su Carrera Administrativa, debe haber demostrado buena conducta y obtenido una evaluación favorable desde la aplicación de la sanción. La Rehabilitación deja sin efecto toda mención o constancia de la sanción impuesta proveniente de la falta disciplinaria en el Registro de Funcionarios y Servidores y el correspondiente Legajo Personal. Se formaliza mediante resolución del funcionario competente.

Impugnación de medidas disciplinarias.- Está contemplado en el art. 33 del Dec. Leg. 276.

Terminación de la Carrera.- Son. Fallecimiento, Renuncia, Cese Definitivo y Destitución. El término de la carrera se

expresa por resolución del titular de la entidad de quien este facultado para ello, con clara mención de la causal que se invoca y los documentos que acreditan la misma.

Cese Definitivo.- Son los siguientes: Por Límite de Setenta años de edad, por Pérdida de Nacionalidad, por Incapacidad permanente física o mental e Ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño de la función pública. Al término de la carrera por cualquier de las causales considerados en este acápite, el servidor deberá hacer entrega formal del cargo, bienes y asuntos pendientes de atención, ante quien la autoridad competente disponga.

2.5.1 Procedimiento Administrativo Magistrados

Poder Judicial.

La responsabilidad disciplinaria de los jueces se hace efectiva por los órganos de control del Poder Judicial: OCMA y la ODECMA (Distrito Judicial) respectivamente, ambas entidades con sus órganos de dirección y de línea, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Sala Plena de la Corte Suprema. También participa el CNM (Consejo Nacional de la

Magistratura) ente que tiene la función de determinar si la conducta disfuncional de los jueces y fiscales es merecedora de la sanción de destitución.

Las sanciones de Jueces de Paz Letrados, Jueces Especializados o Mixtos y Jueces Superiores, la competencia es exclusiva del Poder Judicial, siempre que las sanciones que se impongan sean de amonestación, multa y suspensión. Lo que permite deducir de qué se trata de un Control Interno, por cuanto se realiza en la misma esfera de la institución en la que se desenvuelven los jueces sometidos a control.

Mientras si la infracción de los deberes, prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades por parte de los jueces mencionados amerita la sanción de Destitución. El modelo a aplicar es Mixto, ya que intervienen tanto el Poder Judicial como el CNM respectivamente. El procedimiento disciplinario se inicia y tramita ante el órgano de control del Poder Judicial y solo si aquel considera que la falta imputada merece la sanción de destitución de conformidad con el art. 76.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial remite los actuados al CNM.

Debe acotarse por su parte que las denuncia y quejas contra los jueces de la Corte Suprema por infracción de los deberes, prohibiciones e impedimentos e incompatibilidades por las causales establecidas en la Ley de la Carrera Judicial y/ o en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, la competencia es exclusiva del CNM. El modelo es denominado Control Externo. Este modelo de control admite la actuación de la Sala Plena de la Corte Suprema, y solo si, concluido el procedimiento disciplinario ante el CNM, este considera que la responsabilidad se encuentra acreditada pero merece la imposición de una sanción menor a la de destitución, se devuelve los actuados al Poder Judicial.

Desarrollo Normativo de la Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces.

Ley de la Carrera Judicial.- Ley 29277.

La Ley de la Carrera Judicial atiende a dos objetivos principales centrales: Objetivo General de Servicio a la Nación que corresponde a toda persona que ejerce la función pública (art. 39 de la Constitución); y el objetivo específico, de contribuir al desarrollo de los jueces y al respeto de sus

derechos, garantizando un adecuado desempeño en la impartición de justicia y, en definitiva, su independencia en el ejercicio de la función, teniendo como merito rector el mérito y la capacidad.⁶³

Aspectos de la Ley de la Carrera Judicial en relación a la Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces.

El antecedente más próximo en nuestro país se encuentra en el libro de los hermanos Edilberto y Ulises Yaya Zumaeta ⁶⁴ que describen que en el tema de la Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces en comento se ha tomado en cuenta los aspectos subjetivos, objetivos, procedimentales o formales. Puesto que se ha establecido los sujetos que conforman la relación jurídica disciplinaria y los presupuestos de culpabilidad; las faltas y sus respectivas sanciones, y los procedimientos disciplinarios ante los órganos de control del Poder Judicial y el CNM.

Principio de Eticidad de los Jueces.- La ética política a nivel de la dignidad humana precisa de tres factores, interesando

⁶³ Gerardo Eto Cruz, Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional – Tomo I, Editorial Adrus, 2011, Lima.

⁶⁴ Edilberto y Ulises Yaya Zumaeta, El Derecho Disciplinario Judicial, Editorial Gráfica Horizonte, Lima, 2001.

para el tema que nos ocupa la amplia participación de los ciudadanos en las funciones públicas, e interés de los mismos en el estable funcionamiento y perfeccionamiento de las instituciones. En tal sentido, las exigencias éticas de independencia e imparcialidad de los jueces encuentran como correlato el derecho de los ciudadanos de contar con un Poder Judicial integrado por jueces que otorgan seguridad jurídica y confianza a la población mediante un desempeño acorde a los principios, valores y derechos que consagra la Constitución.⁶⁵

Ley Orgánica del Poder Judicial.- De este cuerpo de normas ha sufrido la modificación parcial en lo que respecta a la responsabilidad disciplinaria de los jueces, sin embargo mantienen vigencia el art. 2 referente a la autonomía del Poder Judicial en lo referente a lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional, con sujeción a la Constitución y a lo dispuesto en la L.O.P.J., también están vigentes el art. 19 y 20, arts. 102 al 112, art.

⁶⁵ Pablo Lucas Verdú, Curso de Derecho Político, Editorial Tecnos, Segunda Reimpresión-1992, Madrid.

202 que prescribe sobre el tema en comento de que los miembros del Poder Judicial son responsables disciplinariamente por las irregularidades que cometen en el ejercicio de sus funciones.⁶⁶

Reglamento de la Oficina de Control de la Magistratura.

Fue aprobado por Resolución Administrativa 129-2009-CE-PJ. Tiene dos partes, uno general y otro especial, en lo referente al ámbito general establece los principios rectores de la función contralora, la estructura orgánica de la OCMA y de las Odecmas, las funciones de los órganos de dirección, órgano de fiscalización y veeduría, órganos de línea, y los órganos de apoyo. En la parte especial, se regula el denominado Proceso Único que en estricto constituye un procedimiento disciplinario que rige para las quejas, investigaciones de oficio y visitas. También se regulan aspectos tales como: Investigación Preliminar, órganos competentes y trámite, excepciones, acumulación, conclusión anticipada, medios impugnatorios, recusación,

⁶⁶ STC. 8125-2005-PHC/TC.

abstención, caducidad y prescripción, medidas cautelares, entre otros.

2.5.2 Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura

Respecto del tema de los magistrados en lo referente al ámbito de la Responsabilidad Disciplinaria, destacan:

Corresponde al mandato constitucional, aplicar la sanción de destitución de los jueces y fiscales de todos los niveles.

En relación a la función de destitución de jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos, comprende a los titulares y provisionales. Extremo que tiene que concordarse con lo dispuesto en el art. 99 y 100 de la Carta Magna Política del Estado.

Tratándose de Jueces y Fiscales de las demás instancias, la sanción se aplica a solicitud de los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público.

También se contempla la figura la vacancia en el cargo del Consejo según lo estipulado en el art. 11.6 de la norma.

En el art. 31 se establece cuatro causales de destitución.

Se contempla el Derecho de Defensa en el art 34.

Se garantiza el derecho al recurso, en específico el recurso de reconsideración, que procederá contra la resolución que pone fin al procedimiento, disponiéndose que debe de estar acompañado de nueva prueba instrumental.

El CNM actúa en plenario y comisiones, lo cual permite tener una mejor gestión en el cumplimiento de la función disciplinaria encargada a este órgano constitucional.

Los miembros del CNM, están facultados para disponer la medida cautelar de suspensión preventiva del cargo,

En el art. 43 de la Ley en comento, debe llevarse un registro de los resultados obtenidos en los procesos de destitución de los jueces y fiscales.

Normas Supletorias.- Lo constituyen la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley 27444, el Código Procesal Civil – Decreto Legislativo 767 y el Código Procesal Penal – Decreto Legislativo 957.

2.5.3 Órganos Disciplinarios del Poder Judicial.

Lo constituyen:

La Oficina de Control de la Magistratura (OCMA).- Es el órgano autónomo del Poder Judicial encargado de velar por el control disciplinario de los jueces y servidores jurisdiccionales. Su estructura está contemplada en los artículos 12 y 13 del Reglamento para el desempeño de sus funciones del OCMA, tales como Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y Oficinas Desconcentradas de Control de la Magistratura (ODECMAS).

Jefatura de la OCMA.- Sus funciones están previstas en el art. 17 y en el tema de los funcionarios y servidores de la OCMA, el Jefe de la entidad tiene la misma atribución, con la única diferencia de que el responsable de la Unidad de Investigación y Anticorrupción designara al magistrado sustanciador, quien le emita un informe al término del procedimiento.

Representantes de la Sociedad ante la OCMA.

Está contemplado en el art. 103 y 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Unidad de Procedimientos Disciplinarios.- Se trata de un órgano corporativo integrado por cinco o más jueces

superiores y presidido por el de mayor antigüedad. Está integrado por 3 Jueces Superiores que conocen en segunda y última instancia el recurso de apelación interpuesto contra las medidas disciplinarias de amonestación y/o multa, así como absoluciones o cualquier otra resolución de archivo emitidas por las jefaturas desconcentradas.

Unidad de Visitas y Prevención.- Se encuentra a cargo de un Juez Superior e integrada por 2 Jueces Especializados o mixtos titulares. Tienen la tarea de verificar el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo por parte de los magistrados, asistentes jurisdiccionales y el personal administrativo de las ODECMAS.

Unidad de Investigación y Anticorrupción.- Esta unidad se encarga de realizar las investigaciones y operativos dispuesto por el Jefe de la OCMA. Así como las acciones de inteligencia y prevención destinadas a detectar y erradicar posibles actos de corrupción.

Unidad de Defensoría del Poder Judicial.- Está a cargo de un Juez Superior Titular, quien conduce el trámite de las quejas de los usuarios judiciales a nivel nacional, cuya

finalidad es encontrar una solución inmediata a problemas de retardo.

ODECMAS

Se encuentra contemplada en el art. 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en dichas dependencias se reciben y tramitan las quejas de hecho-vía el trámite del proceso único disciplinario y también se tramitan las investigaciones de oficio, en las que se incluyen irregularidades o deficiencias advertidas cuando se llevan a cabo las visitas e inspecciones. La función de esta es de singular importancia, ya que ejercen funciones de manera desconcentrada, lo cual permite que los justiciables puedan acudir a la Oficina Desconcentrada de Control Interno donde ocurrió la presunta falta disciplinaria, sin necesidad de acudir a un órgano descentralizado, lo cual dificultaría su acceso por razones económicas.

Está compuesto por los Representantes de los Colegios de Abogados así como Representantes de las Facultades de Derecho a la vez que también Representante de la Sociedad Civil. Siendo su formación por Un Juez Superior de la Corte

Judicial, quien la dirigirá, Un Representante del Colegio de Abogado del Distrito Judicial, Un Representante de las Facultades de Derecho de la Universidades Públicas del Distrito Judicial y Un Representante de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas del Distrito Judicial.

La Jefatura del ODECMA está contemplado sus funciones en el art. 19.

Funciones de los Representantes de la Sociedad ante las ODECMAS.

Los Representantes de la Sociedad por ante las ODECMAS ejercerán su mandato hasta por 02 años, a dedicación exclusiva, y con nivel remunerativo de juez especializado y/o mixto. Prestaran juramento ante el Jefe de la ODECMA, antes de asumir funciones.

Unidad Desconcentrada de Quejas.- Se encuentra a cargo de un Juez Superior y está integrada por un equipo de magistrados, cuyo número es establecido por el Jefe la ODECMA, de acuerdo a las necesidades de servicio y con conocimiento del Jefe de la OCMA. Sus funciones y atribuciones están contempladas en los arts. 46 y 47.

Unidad Desconcentrada de Investigaciones y Visitas.- Se encuentra a cargo de un Juez Superior y está integrada por un equipo de magistrados cuyo número se determinara por el Jefe de la OCMA a propuesta del Jefe del ODECMA, de acuerdo a las necesidades de servicio. Sus funciones están contempladas en el art. 42 del Reglamento de la OCMA.

Unidad Desconcentrada de Defensoría del Usuario Judicial.- Esta dirigida por un Juez Superior y está integrada por un equipo de magistrados, cuyo número está establecido por el Jefe de la ODECMA, con conocimiento del Jefe de la OCMA, de acuerdo a las necesidades de servicio.

2.5.4 Órganos disciplinarios - Ministerio Público.

Fundamento del Control a Fiscales.- Es administrativamente – funcional y es definido como la actividad especializada que mediante un conjunto de procedimientos y métodos permite asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los órganos del Ministerio Público y, en su defecto, procesar y sancionar los incumplimientos. La actividad de control y sobre todo sancionatoria tiene tres presupuestos:

Conducta Moral.- Debe ser la conducta que debe mantener el magistrado fiscal de conformidad a valores éticos.

Exigencia de la Legitimidad.- Se exige en relación con este standard un máximo ético al fiscal en razón de que su ejercicio funcional público y expresión del poder, está destinado a satisfacer necesidades públicas y sociales. Por lo tanto se genera una expectativa en la condena esperada (calidad del servicio prestado) generándose los defectos correspondientes.

Infracción y Responsabilidad.- Las infracciones están delimitadas por la unión de normas (Constitución, Leyes, Reglamentos), pronunciamiento vinculantes (Jurisprudencia Obligatoria), y Costumbre (Prácticas Usuales). Siendo que en cambio el ámbito de la Responsabilidad recae en el aspecto penal.

Autocontrol Preventivo.- Es el cuidado que debe exhibir el fiscal para el adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales y que se convierte, precisamente en su responsabilidad individual.

Código Moral Interno.- También denominado Código de ética, permite reglamentar el desenvolvimiento en general de los fiscales. Resulta complementario a las leyes orgánicas y normas de Derecho Administrativo. Su objetivo es legitimar la dignidad del órgano.

El Control Interno.- Para lograr el Control Interno es menester que se puede exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y de ser posible sancionarlos si cometen faltas.

La existencia de un órgano de Control Interno al interior del Ministerio Público, expresa la preocupación del organismo por el desempeño ético de sus integrantes.⁶⁷

Principios del Control – Ministerio Público.

Universalidad.- El control abarca a todo el personal del Ministerio Público a nivel nacional. Puede abarcar también al personal administrativo

⁶⁷ Ramón Poch, Manuel de Control Interno: Escuela de Alta Administración y Gestión, Barcelona - España, 1989.

Objetividad.- Se efectúa el control a partir de la investigación de los hechos concretos, reuniendo elementos probatorios de los mismos, analizando críticamente los indicios y presunciones, para comprobar las responsabilidades. En la duda debe resolver a favor del investigado.

Oportunidad.- La actividad de control es básicamente preventiva. Las investigaciones, visitas u operativos deben efectuarse con la inmediatez requerida para el éxito de la labor. La celeridad, en lo procesal, se impulsa oficiosamente.

Legalidad.- El hecho por el cual se inicia un proceso disciplinario debe estar claramente previsto como falta a nivel constitucional, legal o reglamentario.

Planificación.- La labor de control debe ser permanente y estratégica, concentrándose según sus necesidades y acontecimientos en el tipo de actividad que lo requiera.

Debido Proceso.- Supone que el Principio Disciplinario lo debe efectuar el funcionario competente, previamente señalado; y además, en el procedimiento se deben observar a plenitud las formalidades procesales previstas.

Duda Favorable.- Cuando subsista la duda a nivel de la resolución del proceso, aquella debe resolverse a favor del disciplinado.

Contradicción.- El investigado tiene derecho a conocer exactamente los cargos que se le imputan, a ser escuchado, por sí mismo y por su defensor, en cuanto a los descargos y presentar la documentación que le conviniere en su defensa. Igualmente podrá apelar la resolución de primera instancia que no le favoreciera.

Razonabilidad.- Las normas que establecen las conductas pasibles de sanción deben ser razonables, así como la investigación y probanza de dichas conductas.

Educación.- La labor de control debe ser educativa y no solo sancionadora.

Proporcionalidad.- Al imponer sanciones se debe guardar la proporcionalidad relacionada al hecho en que se incurrió.

Especialidad.- La labor de control constituye una actividad especializada que requiere preparación constante y ciertos requisitos personales.

Reserva.- Todas las acciones que efectúa el control interno deben ser guardadas en secreto.

Control Interno Preventivo.

Preventivo Procedimental.- Es el control que efectúan los fiscales superiores de aquel que emitió determinado pronunciamiento. Este control efectuándose dentro del conocimiento de un asunto al modo de una segunda instancia, puede modificar el criterio del fiscal controlado e imponer la variación de parecer, lo que importa la modificación de lo primigeniamente acordado. Paralelamente a lo anterior, puede acordarse una sanción, si acaso se descubriera un actuar imprudente, negligente o desacertado. El control preventivo procesal se efectúa bajo la inspiración del principio de la doble instancia, ello es el derecho del justiciable a que pueda solicitar la revisión de un pronunciamiento considerado lesivo a su interés. Este control preventivo que asume identidad con la doble instancia, expresa una estrategia que enfrenta el natural riesgo del error, por motivos de impericia, negligencia.

Control Preventivo Extra Procesal.

Es efectuado por un órgano particular de control, que existe para el caso y tiene como modalidad típica las visitas en vía preventiva.

Las Visitas.- Consisten en que en ocasiones periódicas un fiscal superior jerarquía, llega al despacho de un fiscal de menor jerarquía, durante el tiempo pre establecido y se queda en el mismo, acompañado de su propio personal, suspendiendo total o parcialmente las funciones del despacho y del órgano visitado, revisando en modo general, los aspectos físicos, administrativos y funcionales del despacho.

Visitas Ordinarias.- Son las visitas calendarizadas, que se realizan de modo común, de manera preventiva. Por ello, el visitado, conoce con anterioridad que la visita será efectuada y tiene tiempo para prepararse y ofrecer una buena imagen. El fiscal usa de la observación personal, de los informes estadísticos y de las respuestas ofrecidas, en forma verbal o escrita, ante preguntas y solicitudes, para evaluar lo hallado.

Visitas Extra Ordinarias.- Son las efectuadas sin aviso previo o sorpresivas y, por tanto, el fiscal no ha tenido oportunidad para acicalar especialmente su despacho. Este tipo de visita es sumamente útil para verificar el cumplimiento de la normatividad interna, referida a horarios, puntualidad, asistencia, control de personal, llevado de libros, cumplimiento de diligencia, labor compartida e igualitaria, asistencia y permanencia, presencia de personas no autorizadas, retardos en el tramite documentario, en general. Estas visitas se efectúan de oficio.

Control Interno Sancionatorio (Proceso Disciplinario).

Sancionatorio Procesal.- Este procedimiento lo lleva a cabo un órgano especializado, desde el interior de la institución, a través de procedimientos y un procedimiento formal que se rige por el Derecho Administrativo.

La Impericia.- Esta se configura cuando el fiscal no podría negar el poseer cierto conocimiento elemental o básico o especializado (debido a sus estudios) y, por tanto, al incurrir

en infracción sería sospechoso, incluso de haber actuado con conciencia y voluntad.

La Imprudencia.- Es el no tomar precauciones y/o actuar con excesiva confianza en sus conocimientos y habilidades, y, por ello, incurrir en infracción, entendido así supone la ausencia natural de precaver o prevenir cuando las circunstancias lo hacían aconsejable. Mientras desde otra arista significa actuar demasiado confiado. Esta imprudencia también merecer ser medida en relación a conocimientos (preparación), especialización y experiencia.

La Negligencia.- Es la omisión de diligencia. En este acaso el investigador deberá examinar los contextos, grado de comisión u omisión, posibilidades de impericia, imprudencia o negligencia.

Pre Procesal Penal.- Este proceso es llevado a cabo por el órgano de control como una investigación preliminar, previa a que el órgano pertinente decida el ejercicio de la acción penal contra el fiscal, que dentro del ejercicio de sus funciones hubiera incurrido en la comisión de un delito. Obvio es que la investigación y el proceso interno solo atañen a

presuntos delitos de función y no se podrán tramitar como tales, delitos comunes, cuyo trámite corresponde efectuarse ante la Justicia Común, cualquiera sea la jerarquía del fiscal que lo hubiera cometido.

El Control Externo.- En el Perú existe el Control Mixto, consistente en que existe un Control Interno efectuado por la Fiscalía Suprema de Control Interno, y por el Consejo Nacional de la Magistratura, que es la instancia facultada para decidir la sanción de destitución. Los magistrados de esta institución consideran que tal entidad tiene el beneficio, ante la posibilidad de la destitución, de tomar distancias e introducir una perspectiva de serenidad, ponderación y criterio de justicia.⁶⁸

El Control por las Normas.- Es también conocida como la Normatividad Preventiva, y consiste en un nivel estratégico relevante para impedir las irregularidades y el delito.

Por los medios, la política y el descontrol. Es entendida como aquella consistente en que toda persona que ejerza una función pública deberá justificarse ante su superior jerárquico

⁶⁸ Informe del Consejo Nacional de la Magistratura, Procesos Disciplinarios, Lima, 1997.

o ante la opinión pública de los cargos específicos que se le formulen con publicidad, usando del derecho de rectificación o respuesta que correspondiere, esto a fin de evitar que se merme el prestigio institucional.

Operativos.

Consisten en planeaciones y despliegues coordinados por el órgano interno de control, cuyo objetivo es sorprender en flagrancia al fiscal denunciado por corrupción. Supone el despliegue del fiscal encomendado del operativo con personal técnico especializado, material apropiado y personal policial de apoyo. Las labores que efectúan suelen ser sumamente reservadas para garantizar el logro del objetivo.

Desde que se efectúa la denuncia, debe cuidarse que no se trate de una falsedad con el ánimo de sorprender al órgano de control y conseguir el apartamiento de un magistrado celoso de sus funciones.

Sanciones.

La Comisión de infracciones (Contravencionales, faltas o irregularidades también se les denomina), en la generalidad

de ordenamientos, se sanciona con amonestación o apercibimiento, multas de diverso porcentaje, suspensión de labores por un número diverso de días con descuento de haberes, el cese por diversa cantidad de tiempo y cuando es muy grave amerita la sanción de separación definitiva del cargo o destitución. Generalmente la sanción de Destitución va paralela con el proceso penal.

En cambio sí existe un proceso penal y se da la condena del fiscal, esto derivara en la destitución automática del fiscal.

2.5.5 Ley Servir

El Servicio Civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de quienes trabajan en las diversas entidades del Estado. Se rige por los principios de mérito, la evaluación del mérito incluye los criterios de rendimiento y compromiso con el servicio de la ciudadanía.

Principios del Servicio Civil son:

- Interés General.

- Eficacia y Eficiencia.
- Igualdad de Oportunidades
- Mérito.
- Provisión Presupuestaria.
- Legalidad y Especialidad Normativa.
- Transparencia.
- Rendición de Cuentas de la Gestión.
- Probidad y ética pública.
- Flexibilidad.
- Protección contra el término arbitrario del despido civil.

La finalidad del Servicio Civil es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

Su ámbito de aplicación comprende:

- El Poder Ejecutivo.
- El Poder Legislativo.
- El Poder Judicial.
- Los Gobiernos Regionales.

- Los Gobierno Locales.
- Los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado.

Son aplicable a los funcionarios y servidores contemplados en el art. 90 del Reglamento de la Ley 30057, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM.

Responsabilidad Administrativa Disciplinaria.- Es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de sus funciones o de la prestación de servicios, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso.

Principios de la Potestad Disciplinaria.- Se encuentran previstos en el art. 230 de la Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.

Autoridades Competentes del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

- En el caso de la amonestación escrita. Es el jefe inmediato instruye y sanciona.
- En el caso de la suspensión. Es el órgano instructor y el Jefe de Recurso Humanos.
- En el caso de la sanción de destitución. El jefe de Recursos Humanos es el órgano instructor y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

La Secretaria Técnica.

Las autoridades de este ente con el apoyo de una Secretaria Técnica que puede estar compuesta por uno o más servidores. Estos servidores, a su vez, pueden ser servidores civiles de la entidad y ejercer la función en adición a sus funciones regulares. De preferencia serán abogados y son designados mediante resolución del titular de la entidad.

Competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria en Segunda Instancia.

En concordancia con el art. 17 del Dec. Leg. 1023 que crea la Autoridad del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la

autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita que es conocida por el Jefe de Recursos Humanos.

Derecho e Impedimentos del servidor civil en el procedimiento administrativo disciplinario.

Está contemplado en el art. 96 del D.S. 040-2014-PCM, Reglamento de la Ley Servir.

Prescripción.

Está contemplada en el art. 97 del D.S. 040-2014-PCM.

Faltas Disciplinarias.

Están contempladas en el art. 98 del D.S. 040-2014-PCM.

Falta por Inobservancia de restricciones para ex servidores civiles.

Falta por incumplimiento de la Ley 27444 y de la Ley 27815.

Denuncias.

Sanciones

Clases de Sanciones.

Determinación de la Sanción aplicable.

Supuestos que eximen de responsabilidad administrativa disciplinaria.

Inhabilitación Automática.

Procedimiento Administrativo Disciplinario

Fases del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Contenido del Acto que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

Medidas Cautelares.

Cese de los efectos de las medidas cautelares.

Del plazo legal para la emisión y notificación de la resolución que pone fin al procedimiento.

Presentación de Descargo.

Informe Oral.

Actividad Probatoria.

Contenido del Informe del Órgano Instructor.

Fin del Procedimiento en Primera Instancia.

Ejecución de Sanciones Disciplinarias.

Recursos Administrativos.

Registro Nacional de Sanciones de destitución y despido.

Potestades Administrativas Disciplinarias Presentes en el Régimen Laboral Privado del Sector Público y los Contratos Administrativos de Servicios.

La Nueva Ley del Servicio Civil conllevará a la progresiva extinción del Contrato Administrativo de Servicios.

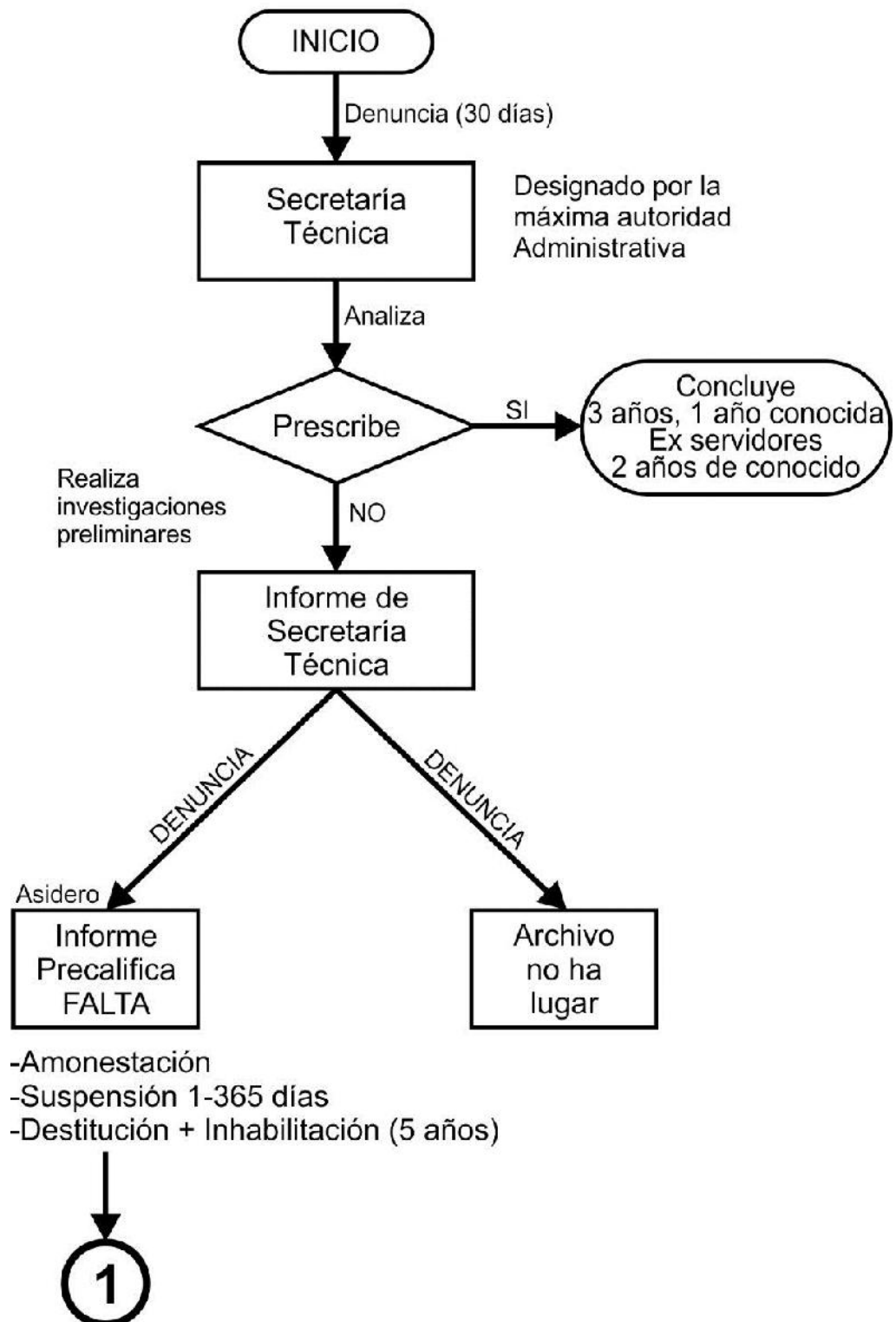
En el caso del personal del Régimen Laboral 728. Estarán sujetos al régimen disciplinario laboral regulado por la ley de la materia y por los reglamentos internos de trabajo que haya aprobado cada entidad.

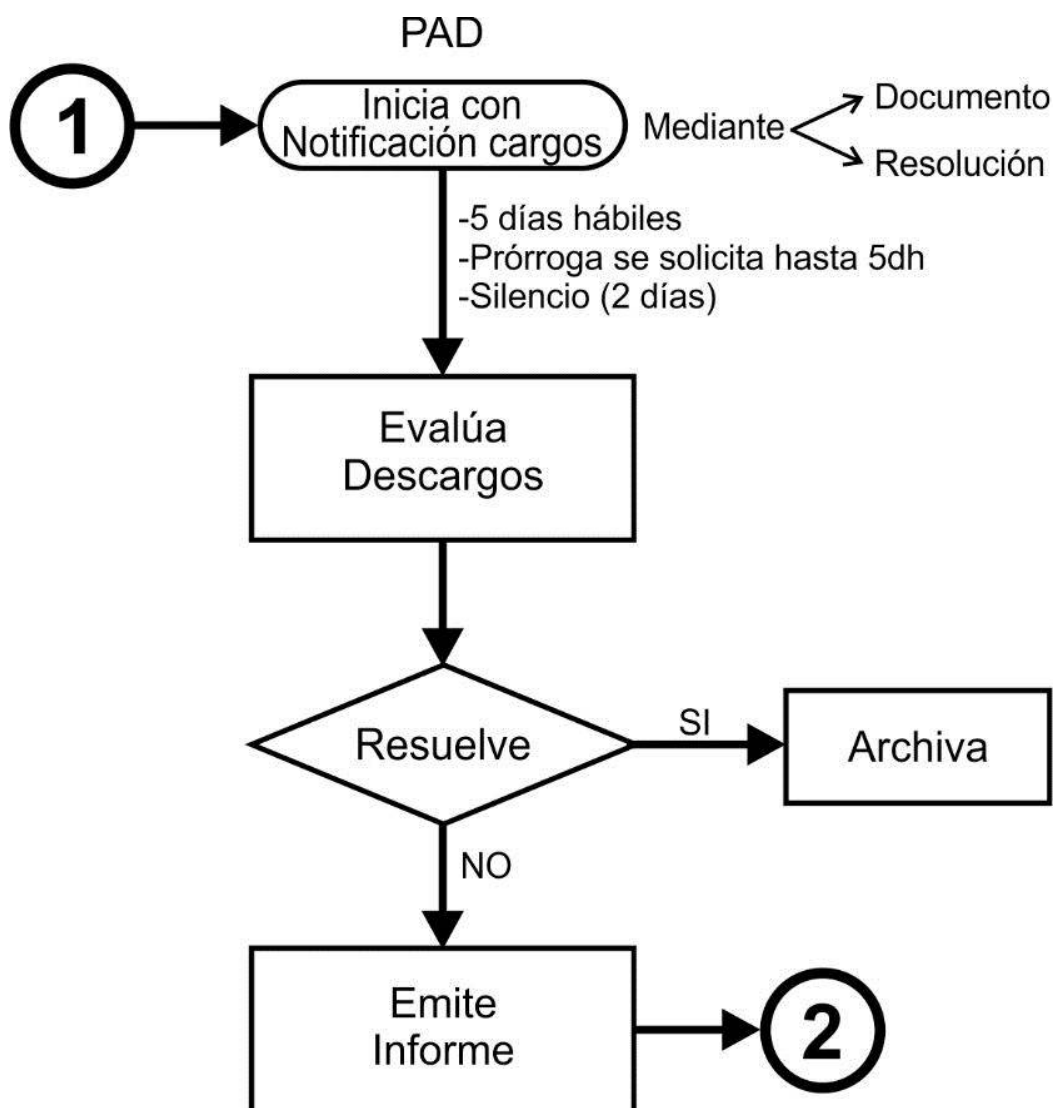
También los trabajadores no comprendidos en la Ley Servir, también se les aplicara supletoriamente la Ley del Servicio Civil en lo referente a Principios, Organización del Servicio Civil, Régimen Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador.

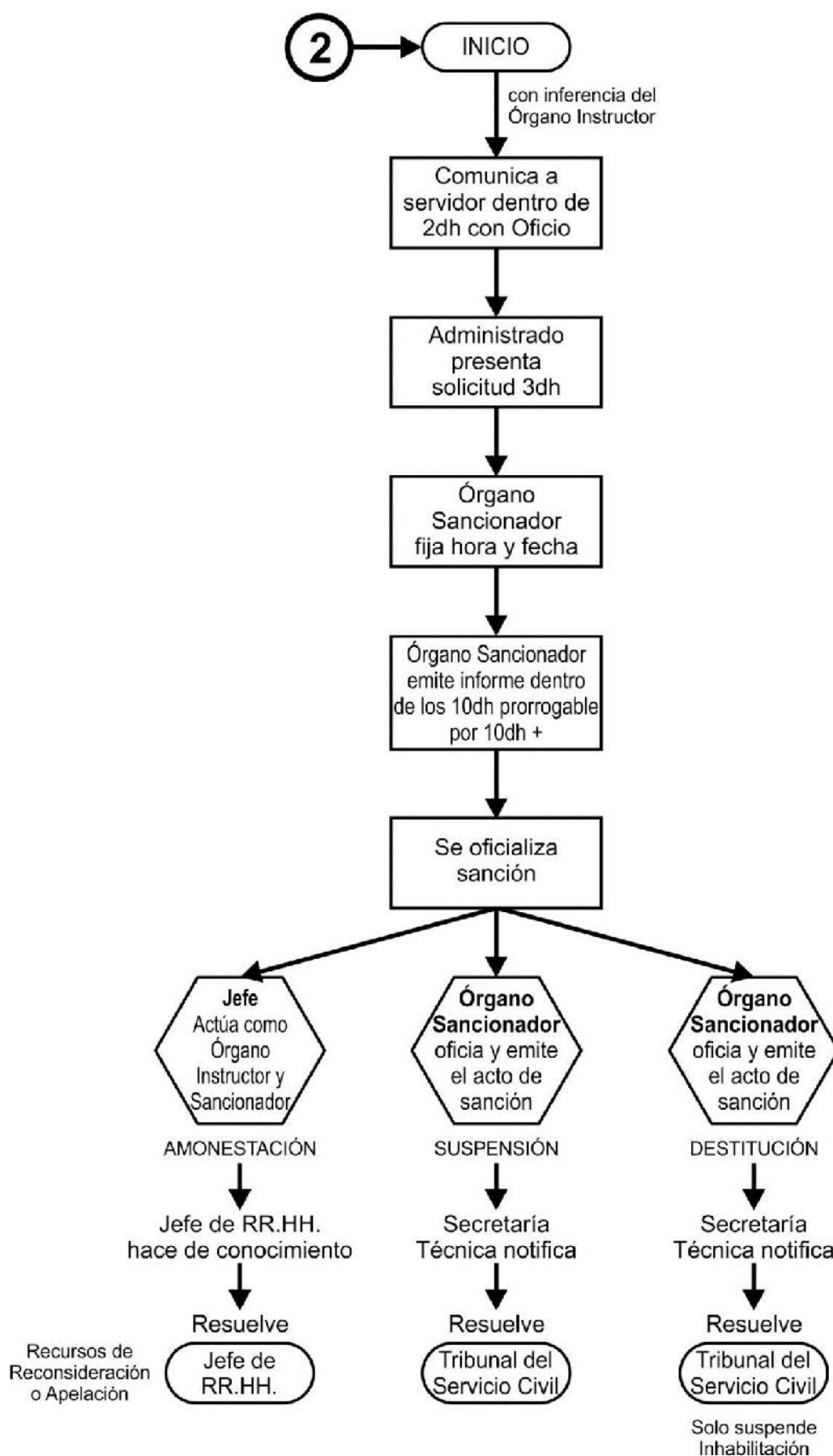
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

SERVIR

PAD Instaurados desde
el 14 SET 2014







2.5.6 PAS-Procedimiento Administrativo Sancionador – CGR.

Concepto.-

El Esquema anterior de Responsabilidades y Sanciones.

Identificación de Responsabilidades – Sistema Nacional de Control.

Realiza el Control, Obtiene Evidencias, Detecta Irregularidades, Derecho de Defensa de los Funcionarios y se identifica responsabilidades.

Informe de Control.

Órganos Sancionadores:

- Responsabilidad Penal – Ministerio Público y Poder Judicial.
- Responsabilidad Civil – Poder Judicial.
- Responsabilidades Administrativa Funcional – Titular de las Entidades.

Procedimiento Administrativo Sancionador – Vigente.

Marco Normativo.

- Constitución Política.
- Ley 29622.

- Reglamento – Decreto Supremo 023-2011-PCM.
- Directiva 008-2011-CG/GDES. (Vigencia para hechos sucedidos a partir del 06.04.2011)

Premisas para la Asignación de Potestad Sancionadora:

La constitución señala que la ley regula la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos.

La Constitución no asigna la potestad sancionadora administrativa a una instancia predeterminada.

La Ley 27444 establece el requisito para ejercer potestad sancionadora es su otorgamiento por norma con rango de ley.

La potestad sancionadora es compatible con la función de prevención asignada al control gubernamental.

Finalidades:

Prevención.- Disuadir la comisión de actos irregulares, recuperando la credibilidad de la ciudadanía en los mecanismos de control.

Represión.- Otorgar una respuesta adecuada y proporcional al acto irregular. Para lograr un nivel de confianza en la ciudadanía, Reorganizar e Integrar el Sistema Nacional de Control y la

normativa que los soporta e Implantar nuevo enfoque de control con una definición clara de los productos y servicios brindados.

Esquema Actual de Responsabilidades y Sanciones.

Identificación de Responsabilidades – Sistema Nacional de Control.

Realiza el Control – Obtiene Evidencias – Detecta irregularidades – Derecho de Defensa de los Funcionarios – Se identifica responsabilidades.

Informes de Control.

Órganos Sancionadores

Responsabilidad Penal: Ministerio Público – Poder Judicial.

Responsabilidad Civil – Poder Judicial

Responsabilidad Administrativa Funcional – CGR (Graves y Muy Graves) – Titular de la Entidad (Leves).

Marco Normativo.

Ámbito de Protección.- Se protege el cumplimiento de los sistemas administrativos de carácter transversal a la administración pública, sin afectar los bienes jurídicos e

intereses propios y específicos a la facultad disciplinaria en cada entidad, y

Independencia de Responsabilidades.- La Responsabilidad Administrativa Funcional es independiente de la Responsabilidad penal y civil que pueden generar los mismos hechos. (Ley 27785.Art. 4, Ley 27444. Art. 243, Acuerdo Plenario 1-2007/ESV-22, STC 9851-2006-AA, 3363-2004-AA, 2405-2006-HC, 10192-2006-HC).

Marco Normativo – Principios Generales del Procedimiento Administrativo.

Principios Generales.

Debido Procedimiento.

Conducta Procedimental.

Celeridad.

Impulso de Oficio.

Imparcialidad.

Legalidad.

Marco Normativo - Principios de la Potestad Administrativa Sancionadora.

Razonabilidad.

Presunción de Licitud.

Intimación.

Non bis in Idem.

Irretroactividad.

Tipicidad.

Causalidad.

Prohibición de Reformatio in peius.

Marco Normativo – Garantías.

Taxatividad.

Objetividad

Proporcionalidad.

Prescripción.

Defensa.

Marco Normativo. Competencia de la CGR.

Competencia Material.

Procesamiento y sanción de la Responsabilidad Administrativa Funcional por infracciones graves o muy graves, derivadas de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control. (Excepción: Las infracciones leves son de competencia del titular de la entidad.

Competencia Personal.

Para servidores y funcionarios públicos conforme a la definición básica de la Ley 27785, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo y civil. (Excepción: Autoridades elegidas por voto popular, titulares de organismos constitucionales autónomos y autoridad con prerrogativas de antejuicio).

Marco Normativo – Competencia Órganos Instructores.

Competencia – Órganos Instructores según Ámbito –

Ofic. Regionales de Control.

Órganos de Control Institucional

Sociedad de Auditoria (Excepción: GPAS según criterios de ubicación, carga procesal, complejidad u otros criterios objetivos).

Marco Normativo – Eximentes y Atenuantes.

Eximentes.- Eliminar Antijuricidad de la conducta típica.

Atenuantes.- Reducen sanción en la escala o calificación de la infracción (incluso leve).

Órganos del Procedimiento Sancionador.

Medidas Preventivas.

Concepto.- Comprende la separación del cargo que ocupa la persona procesada mientras dure el procedimiento sancionador, sin afectar la relación laboral o contractual y/o niveles de ingresos.

Criterios para su disposición.

Gravedad de los hechos imputados.

Riesgo del correcto ejercicio de la Administración Pública.

Principio de Razonabilidad.

Participación Relevante. Nivel del cargo y funciones asignadas.

Prescripción y Caducidad.

Prescripción

La potestad para sancionar la responsabilidad administrativa funcional prescribe a los 4 años de cometido o culminado el hecho, en caso fuera infracción continuada.

La prescripción se aprecia de oficio a pedido de parte de cualquier instancia del procedimiento sancionador.

El cómputo de la prescripción se suspende con el inicio del procedimiento o por la suspensión del procedimiento.

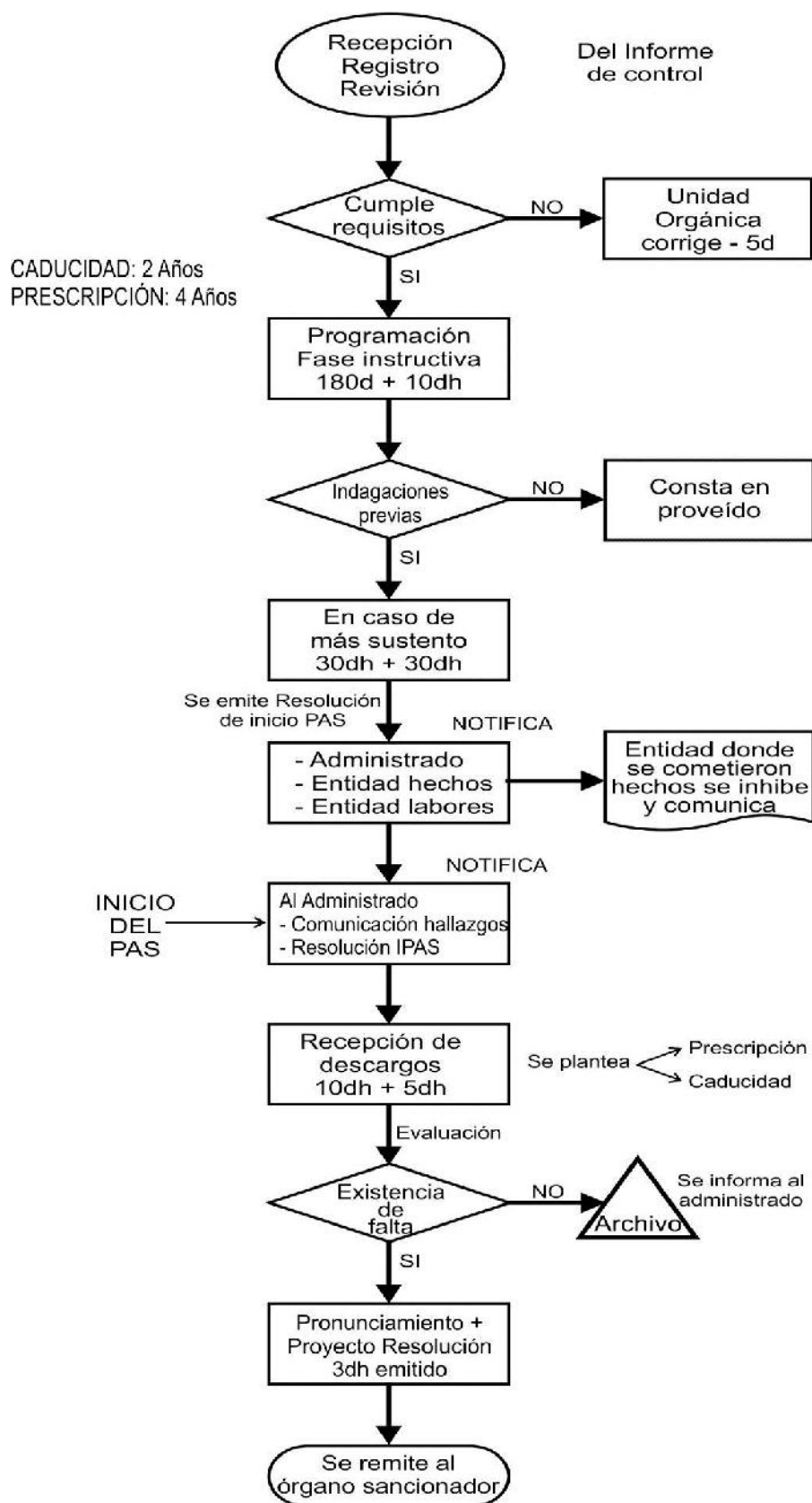
Caducidad.

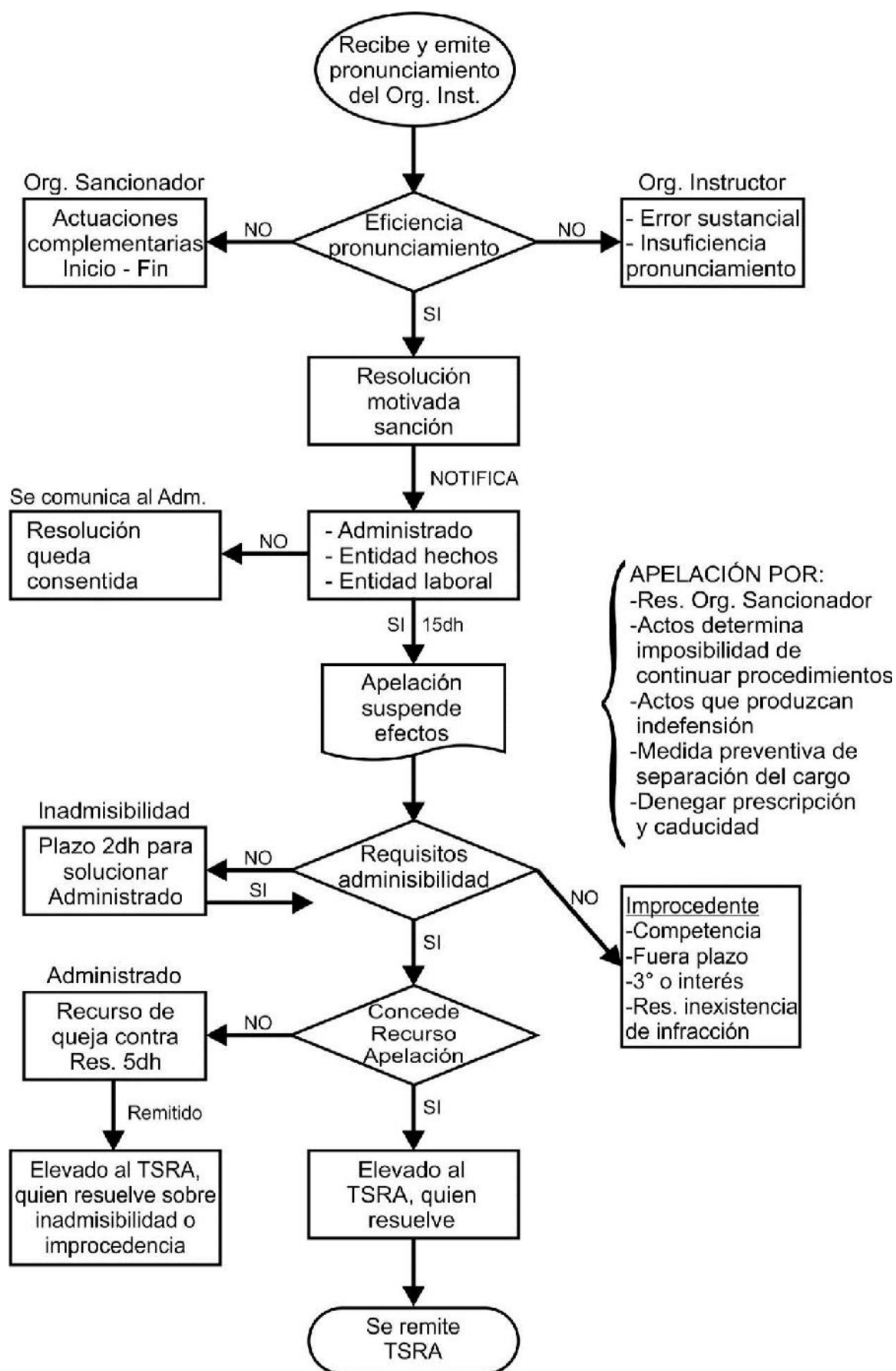
El Procedimiento Sancionador no puede exceder de 2 años.

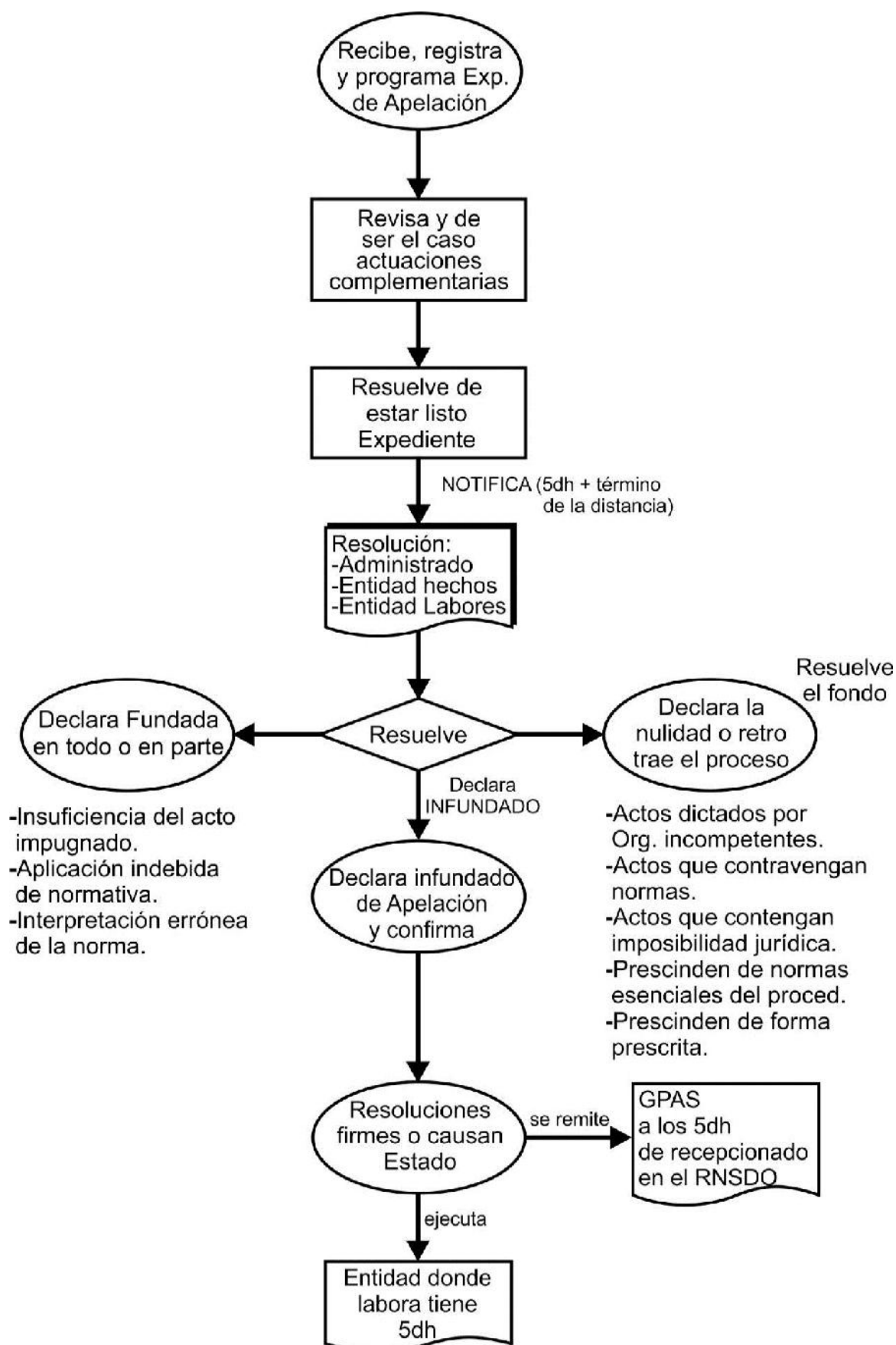
La caducidad del procedimiento debe ser alegada en vía de defensa, en cualquier momento del procedimiento.

La suspensión del plazo del procedimiento no interrumpe o suspende el cómputo del periodo de caducidad.

CUADRO OPERATIVO DEL PAS-CGR







OEFA - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Definición.

El procedimiento administrativo sancionador ambiental es un conjunto de actos a través de los cuales se investiga la posible comisión de una infracción administrativa derivada del incumplimiento de una obligación ambiental. Si en el marco de dicho procedimiento, se acredita la responsabilidad del administrado, se pueden imponer sanciones y medidas correctivas.

Órganos encargados

<u>Dirección de Fiscalización, Sanción y</u>	Primera instancia
<u>Aplicación de Incentivos.</u>	

<u>Tribunal de Fiscalización Ambiental</u>	Segunda instancia
--	-------------------

- Fases

1. Imputación de cargos

El procedimiento administrativo sancionador (PAS) se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado, la cual contiene una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracciones administrativas, las normas que tipifican dichos actos y las sanciones que correspondería imponer. La imputación de cargos es determinada por la Sub Dirección de Instrucción e Investigación (Autoridad Instructora), en base al Informe Técnico Acusatorio elaborado por la Dirección de Supervisión (Autoridad Acusadora).

2. Presentación de los descargos

En un plazo de quince (15) días hábiles, el administrado imputado puede presentar sus descargos y solicitar el uso de la palabra, si lo considera conveniente.

3. Actuación de pruebas

La Autoridad Instructora puede disponer, de ser el caso, la actuación de pruebas, de oficio o a pedido de parte.

4. Informe oral

La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (Autoridad Decisora) puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a las partes a la audiencia de informe oral, a efectos de que expongan los argumentos que sustentan sus posturas. Cuando la Autoridad Acusadora hubiere solicitado apersonarse al procedimiento administrativo sancionador, podrá sustentar su Informe Técnico Acusatorio en la audiencia de informe oral.

5. Resolución de sanción

La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados. En caso se declare la responsabilidad del administrado, este podrá cumplir con las medidas impuestas o presentar un recurso de reconsideración o apelación.

6. Apelación

Si el administrado no se encuentra de acuerdo con la sanción o la medida correctiva impuesta dispone de un plazo de quince (15) días hábiles para interponer el Recurso de Apelación, el cual será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental. El referido Tribunal podrá confirmar, revocar o declarar la nulidad, parcial o total de la resolución apelada.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.

Habiendo realizado un estudio minucioso de la realidad latinoamericana vinculada a la realidad existente respecto de la justicia administrativa disciplinaria; así como de la legislación existente en nuestro país al respecto, advertimos que la discusión se centra en determinar si el enunciado proposicional planteado como hipótesis es verdadero o falso.

Así, tenemos que la hipótesis enunciada es la siguiente:

H Si se establece legislativamente la obligatoriedad de una Audiencia Especial en primera instancia dentro de un Procedimiento Administrativo Disciplinario entonces se garantizaría un adecuado ejercicio del derecho de defensa del servidor procesado en la Ley del Servicio Civil – Ley 30057.

Visto desde esta perspectiva, las variables que contiene la hipótesis son las siguientes:

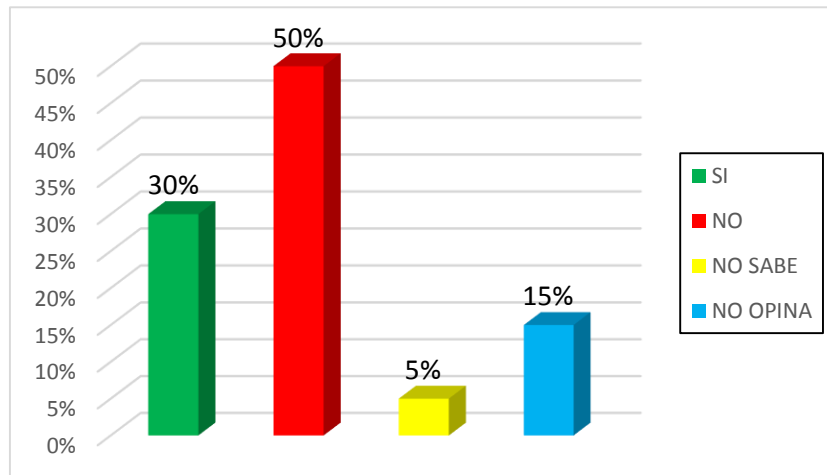
VI= La existencia de procedimientos administrativos disciplinarios inquisitivos, lo cual denota la existencia de vacíos legales, por la ausencia de principios del debido proceso en materia de justicia administrativa disciplinaria.

VD= Advierten la necesidad de plantear reformas en la legislación para mejorar la administración de justicia administrativa disciplinaria en el Perú.

ENCUESTA

<i>ITEM 1</i>	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NO SABE</i>	<i>NO OPINA</i>
1. ¿Cree usted que el Estado Peruano tiene una adecuada política de justicia administrativa	30%	50%	5%	15%

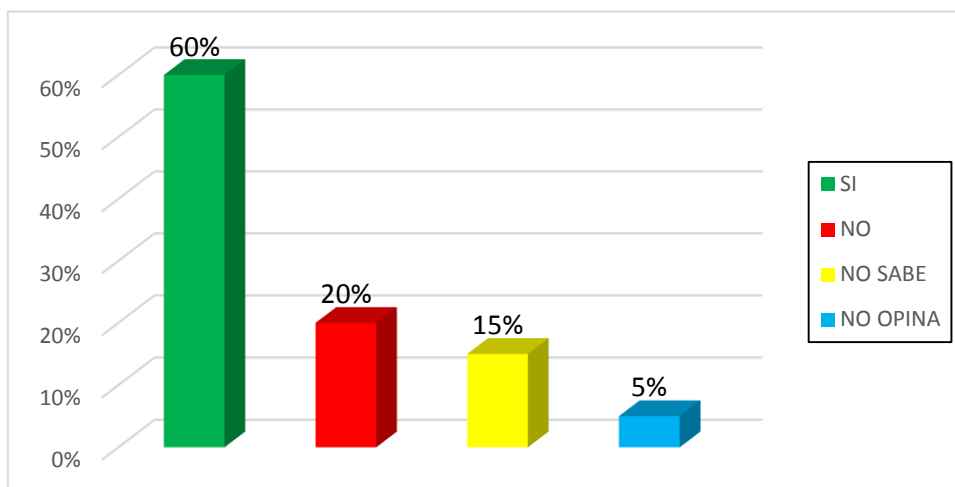
Lectura: Los encuestados opinan que no existe una adecuada política criminal sobre justicia administrativa en el país.



Fuente: Encuesta aplicada en la provincia de Chiclayo a cien personas (operadores del derecho).

ITEM 2	SI	NO	NO SABE	NO OPINA
2. ¿Cree usted que el aumento de la responsabilidad penal de los servidores y funcionarios públicos responde a un mal diseño de la política sobre justicia administrativa disciplinaria en nuestro país?	60%	20%	15%	5%

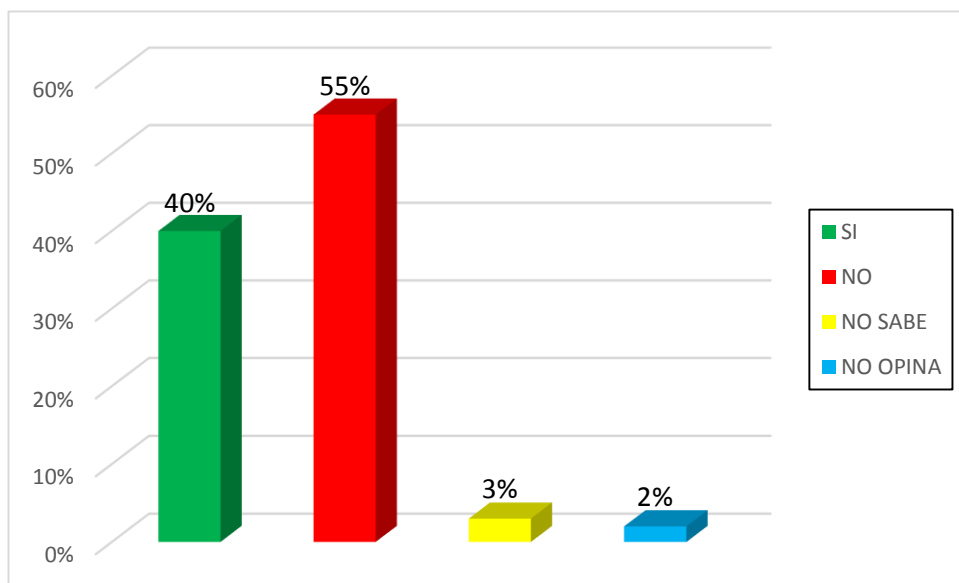
Lectura: Los encuestados opinan que el aumento se debe a un mal diseño de la política criminal.



Fuente: Encuesta aplicada en la provincia de Chiclayo a cien personas (operadores del derecho).

ITEM 3	SI	NO	NO SABE	NO OPINA
3. ¿Comparte la idea de que no existe una adecuación de nuestro ordenamiento jurídico respecto de la justicia administrativa disciplinaria?	40%	55%	3%	2%

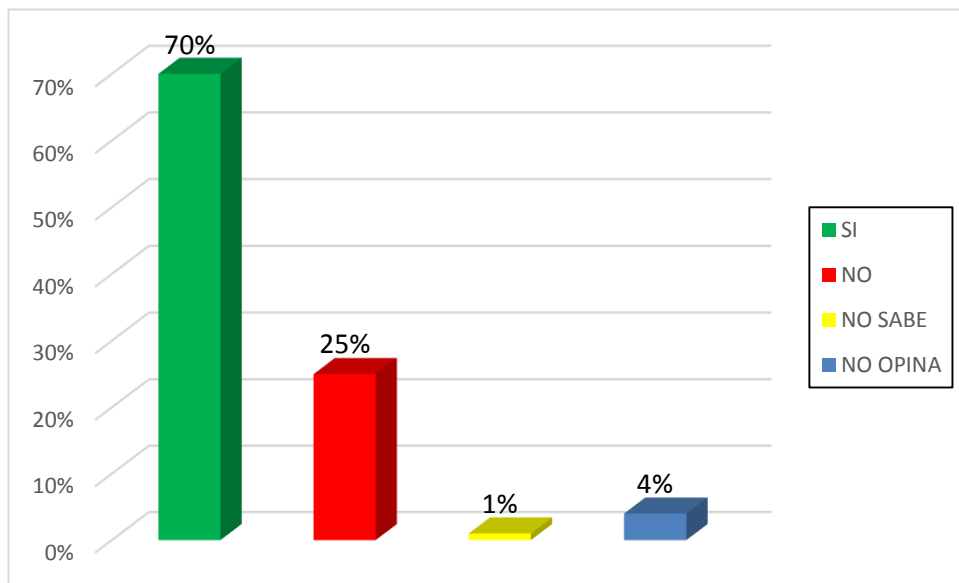
Lectura: Los encuestados opinan que el ordenamiento jurídico no se adecua a la realidad nacional sobre justicia administrativa disciplinarias.



Fuente: Encuesta aplicada en la provincia de Chiclayo a cien personas (operadores del derecho).

ITEM 4	SI	NO	NO SABE	NO OPINA
4. <i>¿Considera necesaria una reforma en materia de justicia administrativa disciplinaria teniendo en cuenta los avances normativos del Derecho Comparado Latinoamericano?</i>	70%	25%	1%	4%

Lectura: Los encuestados opinan que es necesaria una reforma en materia de justicia administrativa disciplinaria.



Fuente: Encuesta aplicada en la provincia de Chiclayo a cien personas (operadores del derecho).

De lo antes expuesto, concluyo que la hipótesis enunciada anteriormente al ser contrastada con el análisis realizado de la realidad de la Justicia Administrativa Disciplinaria a nivel local; así como con la información estadística obtenida mediante la encuesta aplicada, ha sido validada en forma: **POSITIVA**, ya que de los resultados obtenidos se tiene que es el criterio unánime de las fuentes consultadas que urge una reforma que haga más expeditiva la administración de justicia en el ámbito disciplinaria con respecto a las garantías del debido proceso.

CONCLUSIONES

- 1) El estudio realizado nos permite concluir que el derecho administrativo nacional en lo que compete la Justicia Administrativa e intrínsecamente el caso de la Justicia Administrativa Disciplinaria lleva adelante los procesos instituidos sin garantizar el ejercicio del Principio de Oralidad puesto que no permite al investigado en el ámbito administrativo que se le escuche a fin de poder ejercer defensa de los cargos que se le incoan y de esa manera no se le imponga un proceso administrativo disciplinario abusivo en donde el ente administrativo disciplinario de manera arbitraria, mediante un tratamiento desigual impone una sanción injusta.
- 2) En el plano internacional se aprecia que hay respeto al ejercicio del Derecho de Defensa y así como también al hecho de que se llevan a cabo en Audiencia Pública, denotando interés en un Debido Proceso al instaurar el Principio de Oralidad.

El Principio de Oralidad, es aquel Principio que está al servicio de la Inmediación y la Contradicción, permitiendo a las personas declarar espontáneamente, en base a su memoria y a través de la palabra, de modo que puedan ser oídas directamente.

- 3) Se ha advertido deficiencias en la legislación nacional que tienen como inicio el ineficiente estudio y conocimiento del tema de la Administración Pública, sin respetar los estándares del debido proceso que se extienden incluso a la perspectiva administrativa disciplinaria y como resulta en consecuencia una ineficiente ejecución de la justicia administrativa disciplinaria. Tal como es el hecho de que cuando una persona ha incurrido en una falta disciplinaria se le apertura el proceso consiguiente dentro del cual se le señala los medios probatorios mediante las cuales el ente administrador pretender sustentar su aparato sancionador y siendo que la persona del investigado formula sus correspondiente derecho de defensa contra los citados medios probatorios

promoviendo tachas inclusive contra los citados elementos de convicción sin embargo estos son obviados por parte de la Administración Pública sin tener en cuenta que el debido proceso contempla que frente a la imputación que se realiza cabe el derecho de la persona respecto de quien se está llevando a cabo dicha acción que esta formule la correspondiente defensa respecto de los mismos y formular el cuestionamiento de los medios probatorios con los cuales se pretender fundamentar el proceso en su contra y es así sin embargo que pese al abuso advertido sin embargo el órgano administrativo disciplinario lleva a cabo la imposición de la sanción consiguiente.

- 4) El ordenamiento jurídico en materia de justicia administrativa disciplinaria necesita ser reorientado de tal forma que a fin de llevar adelante eficientemente el instituto en comento tal como lo es la logística, de tal manera que devengan en la realización de una Audiencia con todas las garantías del caso como lo son la Oralidad, Igualdad de Armas, Irrestricta garantía del Derecho de Defensa, Presentación de Pruebas

así como la consiguiente valoración de las mismas, los Alegatos que permitirán decidir al ante sancionador de la Administración Pública de la mejor manera y sobre todo en sentido justo.

Y se aprecie que en los procesos administrativos disciplinarios en trámite se respetan los principios del Debido Proceso.

RECOMENDACIONES

- 1) Se recomienda utilizar los medios de comunicación para informar de las faltas y sanciones de los servidores y funcionarios de la Administración Pública y por consiguiente evitar la incursión de los ciudadanos en la comisión de los mismos.
- 2) Se recomienda impartir en los diferentes centros de enseñanza primaria, secundaria y superior las políticas empleadas por el Estado Peruano en el tema de la responsabilidad administrativa disciplinaria, de tal manera que el ciudadano que ejerciendo su capacidad civil que se incorpore a la Administración Pública como Servidor o Funcionario conozca además de los derechos y deberes que le incumben al que sirve en un ente público de que también su accionar si es indebido será sancionado.
- 3) Se recomienda en atención a la experiencia argentina, y colombiana respectivamente de que se implemente en

nuestro ordenamiento relacionado con la justicia administrativa disciplinaria el Principio de Oralidad en consonancia con la Corte Interamericana de Derechos Humanos a fin de que dentro del ejercicio de un debido proceso^{69 70} el administrado pueda ofrecer pruebas dentro del procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra su persona y que estén se merituen en una audiencia pública a fin que no sea un proceso sumarísimo e inquisitivo como en la actualidad lo es.

- 4) Entre las propuestas legislativas sugeridas para mejorar nuestra administración de justicia penal propongo:

⁶⁹ ARANA MORALES, William Enrique, Manual de Derecho Procesal Penal, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición – Junio 2014: El Derecho al debido proceso se encuentra contemplado en el art. 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú; norma constitucional según la cual, ninguna puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimientos distintos de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al afecto, cualquiera sea su denominación

⁷⁰ LUJAN TUPEZ, Manuel, Diccionario Penal y Procesal Penal, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición, Febrero 2013: Principios del Debido Proceso.- Es un derecho fundamental y una garantía judicial, aplicable tanto al proceso judicial como al procedimiento administrativo

Proyecto de Ley

Exposición de Motivos

I.- ANTECEDENTES

Los antecedentes de la Ley Servir lo encontramos en el año 1937 cuando se creó la Intendencia General de Hacienda, de ahí en el año 1950 se emitió la Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil y su Reglamento dentro de ese contexto se creó el Instituto Peruano de Administración Pública en 1958 el cual cambio su nombre en el año 1964 por la denominación de Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública, para en 1968 por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP la cual fue absorbida por la INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, con la Constitución Política del Estado se elevó a rango constitucional la Administración Pública y el derecho a la estabilidad laboral para funcionarios y servidores públicos y es con el fin de mejorar la eficiencia de la Administración Pública que se promulga en el año 1984 el Decreto Legislativo 276. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de las Remuneraciones del Sector Público y se

vio complementada en la década de los noventa del Siglo XX con la emisión del Decreto Supremo 005-90-PCM.

Las reformas del Servicio Civil han sido Cuatro (04) en la primera se cierra la Carrera Administrativa y se crea nuevas modalidades de contratación, en el segundo se explica la Modernización del Estado y la propuesta de una carrera administrativa, en el tercero se trata de establecer la institucionalidad pública y las normas sobre ética e integridad pública y en la actualidad se inicia con la creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil.

Sin embargo dentro de este nuevo contexto de la Ley Servir hay que tener en cuenta la temática del Debido Proceso en el ámbito del Procedimiento Administrativo ⁷¹ ⁷², el cual es entendido como que el derecho al Debido Proceso contemplado en el art. 139 inciso 3 de la Carta Magna Política del Estado su ámbito de irradiación no abarca exclusivamente al campo judicial, sino que proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales conforme lo reconoce así el TC

⁷¹ Gaceta Constitucional, Guía 05: La Administración Pública en la Constitución, Primera Edición – Julio 2009.

⁷² Gaceta Constitucional, Guía 03: Jurisprudencia Administrativa de carácter constitucional, Primera Edición – Noviembre 2010.

Peruano a través de la STC 4289-2004-AA/TC cuando señala: El debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo, el cual supone en toda circunstancia el respeto por parte de la administración pública o privada de todos los principios o derechos normalmente protegidos normalmente en el ámbito de la jurisdicción común o especializadas a que se refiere el art. 139.3 de la Constitución. Además que acota que el Debido Proceso en un Derecho Continente, tales como son: Derecho a la Presunción de Inocencia, Derecho a la Información del estado de proceso, Derecho a la Defensa, Derecho a un proceso público, Derecho a la Libertad Probatoria, Derecho a la Debida Motivación de las sentencias y resoluciones, Derecho a la Cosa Juzgada y Derecho a la Tutela Jurisdiccional y que se encuentra contemplado además de la norma constitucional en comento también en el numeral 1.2 del art. IV del Título Preliminar de la Ley 27444 que dispone que el debido procedimiento administrativo comprende el derecho de los

administrados a exponer sus argumentos⁷³, a ofrecer y producir pruebas⁷⁴ y a obtener una declaración motivada y fundada en derecho⁷⁵.

II.- PROYECTO DE LEY PROPUESTO.

La modificación de la Ley Servir.

III.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no irrogará gastos al Estado.

IV.- IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

⁷³ .Consiste en el derecho en exponer la razón para sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieren a sus intereses y derechos, a interponer recursos y reclamaciones y hacerse patrocinar en la forma que se considere más convenientes para sus intereses. Y el TC **(STC 3075-2006-PA/TC)** lo ha reconocido como que el derecho al debido proceso administrativo contiene el derecho a exponer oralmente antes las autoridades sus alegatos y, por tanto existe la obligación de conceder cuando sea solicitado en la debida forma por los administrados concernidos.

⁷⁴ Derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado o la Administración considere relevante para resolver el asunto.

⁷⁵ Derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieren sido pertinentes para la solución del caso. **(STC 0577-2000-AA/TC, 1263-2000-AA/TC y 2209-2002-PA/TC).**

La presente iniciativa legislativa contiene la propuesta a fin de mejorar el contexto de Ley 30057.

Incorpórese a la Ley 30057 el numeral 93.2.A) con el tenor siguiente

La Audiencia.

Formalidades.- La audiencia se adelantará teniendo en cuenta las siguientes formalidades:

- 1.- La Audiencia deberá ser grabada en un medio de video o de audio.
- 2.- De lo ocurrido en cada sesión se levantará un acta sucinta, la cual será firmada por los intervinientes.
- 3.- Finalizada cada sesión se fijará junto con los sujetos procesales la hora y fecha de la continuación de la audiencia y la misma quedará notificada en estrados.
- 4.- Durante la suspensión y la reanudación de la audiencia se resolverá ningún tipo de solicitud.

Instalación de la Audiencia.- Al inicio de la Audiencia, en la que el disciplinado deberá estar asistido por defensor, el funcionario competente la instalará, dando lectura al auto de citación y

formulación de cargos, previa verificación de la comparecencia del disciplinado o de su defensor.

Acto seguido, la autoridad disciplinaria preguntará al disciplinado si acepta la responsabilidad imputado en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, previa verificación de la comparecencia del disciplinado o de su defensor.

Acto seguido, la autoridad disciplinaria preguntará al disciplinado si acepta la responsabilidad imputada en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos.

En caso de no proceder la confesión o aceptarse en forma parcial, la autoridad disciplinaria le otorgará la palabra al disciplinado para que ejerza el derecho de rendir versión libre y presentar descargos; así como solicitar y aportar pruebas. Posteriormente se le concederá el uso de la palabra al defensor. El Funcionario competente resolverá las nulidades y una vez ejecutoriada esta decisión se pronunciara sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y se decretaran las que de oficio se consideren necesarias.

Si se niega la práctica de pruebas solicitadas, dicha determinación se notificará en estrados y contra ella procede el

recurso de apelación que deberá interponerse y sustentarse en el mismo acto.

La práctica de pruebas se adelantará hasta por el término de 20 días prorrogables por una sola vez hasta por el mismo lapso. En este último caso, la prórroga se dispondrá mediante decisión motivada.

Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado, cuando sea estrictamente necesario y procedente.

Renuencia.- Si al momento de la instalación de la audiencia el disciplinado no ha designado apoderado, o habiéndolo designado éste no comparece, el funcionario competente suspenderá la audiencia por el término de 5 días para designar defensor de oficio, con quien se adelantará la audiencia.

El disciplinado y su apoderado de confianza podrán presentarse en cualquier momento, asumiendo el proceso en el estado en que se encuentre. La misma consecuencia se aplicará en los eventos de sustitución de apoderados.

Lo anterior sin perjuicio de que el disciplinado pueda asumir su propia defensa cuando ostente la calidad de abogado.,

Variación de los cargos.- Si agotada la fase probatoria, el funcionario de conocimiento advierte la necesidad de variar los cargos, por error en la calificación o prueba sobreviniente; así lo declarara motivadamente. La variación se notificará en estados. Ordenando la suspensión de la audiencia por 5 días hábiles. Reanudada la audiencia se procederá de nuevo con su instalación.

Traslado para Alegatos previos al fallo.- Sin pruebas por practicar o evacuadas las ordenadas, el director del proceso ordenará la suspensión de la audiencia por el término de 5 días para que los sujetos procesales presenten sus alegatos previos a la decisión. Reanudada la audiencia se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que procedan a presentar sus alegaciones finales. Finalizadas las intervenciones se citará para la emisión de la decisión dentro de los 5 días siguientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

A. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ✓ AGUILAR CARDOSO, Luis, El Derecho Humanos al Debido Procedimiento, Comisión Andina de Juristas – 2010.
- ✓ ALAYZA, Toribio y PAZ SOLDÁN, Derecho Administrativo y General del Perú, Edit. San Martin y CIA, Lima, 1997
- ✓ ALZAMORA VALDEZ, Mario. Introducción a la Ciencia del Derecho, Editorial EDDILI, Décima Edición – 1987.
- ✓ ANGULO ARANA, Pedro, La Función del Fiscal, Editorial Jurista Editores (2007).
- ✓ ANGULO ARANA, Pedro, La Función del Fiscal, Editorial Jurista Editores, Primera Edición. Lima 2007.
- ✓ ARIANO DEHO, Eugenia, Problemas del Proceso Civil, Editorial Jurista Editores, Lima, 2003.

- ✓ BACACORZO, Gustavo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Tercera Edición, Editorial Gaceta Jurídica, 1998.
- ✓ BENDEZU NEYRA, Guillermo, Derecho Procesal Administrativo, Editorial FECAT, 2009.
- ✓ BERMÚDEZ TAPIA, Manuel, La Constitución de 1993, Editorial Ediciones Legales, Segunda Edición – Setiembre 2008.
- ✓ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993, Editorial EDIMSA, 6ta Edición (Agosto 2012).
- ✓ BREWER CARIAS, Allan, Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina, Editorial Temis, Bogotá, 2003.
- ✓ CABRERA VÁSQUEZ, Marco, Introducción al Estudio de la Función Pública, Ediciones SAGSA, 1985.
- ✓ CASTAÑEDA OTSU, Susana, Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces, Editorial Jurista Editores (2012).

- ✓ CASTAÑEDA OTSU, Susana, Responsabilidad Disciplinaria de los Jueces, Editorial Jurista Editores, Setiembre 2012.
- ✓ CASTRO POZO – DÍAZ, Hildebrando, Ley Orgánica de Municipalidades, Editorial UBILEX Asociados S.A.C., 2010.
- ✓ CASTRO POZO – DÍAZ, Ley Orgánica de Municipalidades, Editorial UBILEX Asociados – Segunda Edición Actualizada – Abril 2010.
- ✓ CERVANTES ANAYA, Dante, Manual de Derecho Administrativo, Editorial RHODAS, Séptima Edición – Junio 2013.
- ✓ CHANAME ORBE, Raúl, La Constitución, Editorial Cultura Peruana, Junio, 2011.
- ✓ DANOS ORDOÑEZ, Jorge, El Proceso Contencioso Administrativo en el Perú, Universidad de Lima-Fondo de Desarrollo Editorial, Lima, 2002.

- ✓ DANOS ORDOÑEZ, Jorge, Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública, 1995.
- ✓ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina – Novena Edición Actualizada, Buenos Aires - Marzo 2001
- ✓ ENTENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1968.
- ✓ ETO CRUZ, Gerardo, Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional – Tomo I, Editorial Adrus, 2011, Lima.
- ✓ GALIANO GALLARDO, Emerson, La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal en la Administración Pública, Administración Pública y Control 11, Noviembre del 2014.
- ✓ GALVEZ VILLEGAS, Tomás Aladino, La Reparación Civil en el Proceso Penal, Editorial Pacifico Editores, Tercera Edición – Mayo 2016.

- ✓ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo - RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, Curso de Derecho Administrativo-Tomo II, Editorial Palestra –TEMIS Editores, 2011.
- ✓ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Editorial TEMIS, Reimpresión Febrero 2011.
- ✓ GIMENO SENDRA, Vicente y Otros, Derecho Procesal Administrativo-Segunda Edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Primera Reimpresión – Diciembre 2005.
- ✓ HARO CARANZA, Julio Enrique, Derecho Laboral en la Administración Pública, Editorial Ediciones Legales (2013).
- ✓ HARO CARRANZA, Julio, Derecho Laboral en la Administración Pública, Editorial Ediciones Legales, Segunda Edición-Junio 2012.
- ✓ HERNANDEZ CANELO, Rafael, Derecho Romano (Historia e Instituciones), Editorial Jurista Editores (2014).

- ✓ HERNANDEZ CANELO, Rafael, Historia del Derecho Peruano, Editorial Jurista Editores (2013).
- ✓ HERNANDEZ CANELO, Rafael, Historia del Derecho Procesal Civil, Editorial Jurista Editores (2015)
- ✓ HUAMÁN ESTRADA, Elmer, El Contrato Administrativo de Servicios, Editorial Gaceta Jurídica. Primera Edición-Enero 2010.
- ✓ HUAMÁN ORDOÑEZ, Luis, Contencioso Administrativo Urgente, Editorial Grijley, 2013.
- ✓ HUAPAYA TAPIA, Ramón, Tratado del Proceso Contencioso Administrativo, Editorial Jurista Editores, Primera Edición, 2006.
- ✓ HUERGO LORA, Alejandro, Las sanciones administrativas, Editorial Lustel, Madrid (España), 2007.
- ✓ LANDA ARROYO, César, Los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Editorial Palestra Editores, 2010.

- ✓ LUCAS VERDÚ, Pablo, Curso de Derecho Político, Editorial Technos, Segunda Reimpresión. Madrid, 1992.
- ✓ LUJAN TUPEZ, Manuel, Diccionario Penal y Procesal Penal, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición, Febrero 2013.
- ✓ MARCELO DE BERNARDIS, Luis, La Garantía Procesal del Debido Proceso, Edit. Cultural Cuzco, 1995.
- ✓ MOMMSEN, Teodoro, Derecho Penal Romano, Editorial Temis. Lima, 1999.
- ✓ MORANTE GUERRERO, Luis, El Funcionario Público en el Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Pacífico Editores S.A.C. Lima, 2014.
- ✓ MORÍ PRÍNCIPE, Freddy, El Proceso Administrativo Disciplinario, Editorial RHODAS, Cuarta Edición-Octubre 2009.
- ✓ NIETO POLO, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Tecnos, 4ta Edición, Lima, 2005.

- ✓ NOLASCO VALENZUELA, José Antonio, El Juez Penal, Editorial ARA Editores. Lima, 2012.
- ✓ NÚÑEZ BORJA, Humberto, Breve Tratado de Derecho Administrativo del Perú, Arequipa, 1971-1972.
- ✓ OCHOA JARA, Juan, Legislación Laboral para trabajadores de la Administración Pública, Segunda Edición, año 2000.
- ✓ PAREJA PAZ, José, Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979, Editorial ITAL Perú, 1981.
- ✓ PARIONA ARANA, Raúl, Derecho Penal, Editorial Pacifico Editores, Octubre 2014.
- ✓ PATRÓN FAURA, Pedro y Otro, Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú, Editorial Grijley, Reimpresión de la Quinta Edición. Lima 1996
- ✓ PELÁEZ BARDALES, Mariano, El Proceso Cautelar, Editorial Grijley, Segunda Edición, Lima 2007.

- ✓ POCH, Ramón. Manual de Control Interno: Escuela de Alta Administración y Gestión, Barcelona - España, 1989.
- ✓ PRIORI POSADA, Giovanni, Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Segunda Edición, ARA Editores, Lima, 2002.
- ✓ QUIROZ SALAZAR, William, El Sistema de Audiencias, Editorial Pacífico Editores – Abril 2015.
- ✓ RETAMOZO LINARES, Alberto. Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición – Marzo 2015
- ✓ REYNA ALFARO, Luis. Manual de Derecho Procesal Penal, Primera Edición. Editorial Talleres Gráficos de Pacífico Editores S.A.C. Lima, Febrero 2015
- ✓ RUBIO CORREA, Marcia. Estudio de la Constitución Política de 1993, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Tomo V. Lima 2013

- ✓ SAGASTEGUI URTEAGA, Pedro, El Procedimiento Contencioso, Editorial Gaceta Jurídica Editores. Lima, 2000.
- ✓ SANTIAGO TAWIL, Guido, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Primera Edición- 2011, Buenos Aires – Argentina.
- ✓ TICONA POSTIGO, Víctor, El Derecho al Debido Proceso en el Proceso Civil, Edit. Grijley, Segunda Edición Ampliada, 2009.
- ✓ TORRES VÁSQUEZ, Aníbal, Introducción al Derecho, Editorial Palestra Editores, 1999.
- ✓ TRIGOSO ZAGACETA, Diomedes, Justicia Administrativa, Editorial San Marcos, Primera Edición, 1996
- ✓ YAYA ZUMAETA, Edilberto, El Derecho Disciplinario Judicial, Editorial Gráfica Horizonte, Lima, 2001.

B. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA.

- ✓ Actualidad Penal, Tomo I (Julio 2014), Editorial Pacífico Editores S.A.C. (2014).
- ✓ Actualidad Penal No 07 (Enero 2015), Editorial Talleres Gráficos de Pacífico Editores S.A.C.
- ✓ RUIZ ELDREGDE, Alberto. Manual de Derecho Administrativo, Primera Edición – Setiembre del año 2000, Editorial Gaceta Jurídica.
- ✓ CERVANTES ANAYA, Dante. Manual de Derecho Administrativo, 7ma Edición-2013, Editorial RHODAS.
- ✓ Ediciones Legales, Guía Práctica de Impugnación de Decisiones Administrativas, Editorial Gaceta Jurídica, Primer Edición – Mayo 2009.
- ✓ Gaceta Constitucional, Guía 05: La Administración Pública en la Constitución, Primera Edición – Julio 2009.

- ✓ Gaceta Constitucional, Guía 03: Jurisprudencia Administrativa de carácter constitucional, Primera Edición – Noviembre 2010.
- ✓ GUZMÁN NAPURI, Cristian, Manual del Procedimiento Administrativo General, Pacífico Editores, 2013.
- ✓ Jurisprudencia Penal y Procesal Penal Constitucional, Editorial Gaceta Jurídica.
- ✓ FIGUEROA ESTREMADOYRO, Hernán, Constituciones Políticas del Perú, Editorial INKARI, Primera Edición, año 2002.
- ✓ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, Derecho a la Igualdad.
- ✓ INDACOCHEA GONZALES, Francisco, La Justicia Administrativa.
- ✓ LINARES SAN ROMAN, Juan José, La Arbitrariedad.

- ✓ MORY PRÍNCIPE, Freddy, El Proceso Administrativo Disciplinario, Primera Edición – Agosto 2001, Editorial RHODAS.
- ✓ MORÓN URBINA, Marco, Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativo General, Novena Edición, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2011.
- ✓ MORÓN URBINA, Marcos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Décima Edición – 2014, Editorial Gaceta Jurídica.
- ✓ MESÍA RAMIREZ, Carlos, Exegesis del Código Procesal Constitucional-Tomo I, Edit. Gaceta Jurídica, Cuarta Edición, 2013.
- ✓ LEDESMA NARVÁEZ, Marianela, Comentarios al Código Procesal Civil-Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, Páginas 123.
- ✓ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge, Guía Laboral 2013, Editorial Gaceta Jurídica, Sexta Edición - Abril 2013.

- ✓ Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina,
Konrad Adenauer, 2009, México.

C. NORMATIVIDAD CONSULTADA.

1. Código Penal Peruano.
2. Constitución Política del Perú.

D. PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.

1. www.noticias.juridicas.com.
2. www.egacal.com. El ABC del Derecho Administrativo

ANEXOS

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO

RUIZ GALLO

ESCUELA DE POST GRADO

DOCTORADO EN DERECHO

ENCUESTA

**I. TEMA: JUSTICIA ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA:
LEGISLACIÓN COMPARADA EN LATINOAMÉRICA.**

II. POBLACIÓN: Dirigida a abogados de la Provincia de Chiclayo.

III. ENCUESTADOR: Mag. Juan Alex Cubas Bravo.

IV. DATOS DEL ENCUESTADO:

1. Nombres y Apellidos:

2. Lugar y fecha:

V. INSTRUCCIONES: Lea detenidamente y responda las siguientes interrogantes:

3. ¿Qué factores propician la justicia administrativa disciplinaria en el Perú?

- a) Pobreza b) Exclusión c) Globalización
d) Todas las anteriores. e) Otros f) N.A

4. ¿Cree usted que el Estado Peruano tiene una adecuada política en materia de justicia administrativa disciplinaria?

Si () NO ()

5. ¿Cree usted que el aumento de la criminalidad organizada vinculada a los delitos contra la Administración Pública responde a un mal diseño de la política en lo que respecta a la justicia administrativa disciplinaria en el Perú?

Si () NO ()

6. ¿Comparte la idea de que no existe una adecuación de nuestro ordenamiento jurídico penal a la realidad nacional vinculada a la justicia administrativa disciplinaria?

Si () NO ()

7. ¿Considera necesaria una reforma penal en materia de justicia administrativa disciplinaria teniendo en cuenta los avances normativos del Derecho Comparado Latinoamericano?

Si () NO ()