

Manual de procedimiento disciplinario y piezas procesales de la Función Pública de Nicaragua*

Alba Luz Torres Briones**

DESCRIBE EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, GUÍA GENERAL DE REFERENCIA DE LAS INSTANCIAS DE RECURSOS HUMANOS DE LAS INSTITUCIONES BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE NICARAGUA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; RECURSOS HUMANOS; ADMINISTRACION DEL PERSONAL; RELACIONES LABORALES; DISCIPLINA LABORAL; NICARAGUA

KEY WORDS: PUBLICA ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; HUMAN RESOURCES; PERSONNEL MANAGEMENT; LABOUR RELATIONS; LABOUR DISCIPLINE; NICARAGUA

Introducción

La Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP, del Mi-

nisterio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, en su carácter de Órgano Rector del Régimen del Servicio Civil en Nicaragua, con facultades normadoras y de formulación de políticas de personal al servicio de las instituciones de la Administración del Estado, ha elaborado el presente Manual de Procedimiento Disciplinario con el objetivo de coadyuvar a la homogénea y adecuada aplicación del procedimiento disciplinario establecido en el Capítulo IV, Artículos. 56 al 64 de la Ley No. 476, “Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.”

Este manual tiene la intención fundamental de poner al alcance de las Instancias de Recursos Humanos de la Administración del Estado,

* Documento presentado en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con el tema central “*Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública*”, realizado en Panamá del 9 al 11 de julio del 2012 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

** Directora General de Función Pública de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, de Nicaragua.

Recibido: 7 de julio del 2012

Aceptado: 15 de febrero del 2013.

bajo el ámbito de la Ley, así como a los jefes inmediatos de los servidores públicos, las herramientas básicas que les permita hacer una aplicación efectiva del procedimiento disciplinario.

Es menester señalar, que a partir de la entrada en vigencia de la referida ley, las Instancias de Recursos Humanos han dejado de considerarse como una de las unidades más débiles en la estructura organizacional, para convertirse en un Órgano del Servicio Civil, ubicado jerárquicamente bajo la dependencia directa de la máxima autoridad de la institución, consecuentemente, son responsables de la aplicación de políticas, normativas y procedimientos relativos a la implantación del Régimen del Servicio Civil.

Una de las facultades que le confiere la ley a las Instancias de Recursos Humanos, además de cumplir y hacer cumplir la ley, es la de coordinar y dirigir el proceso disciplinario en su institución, el que se aplica cuando un funcionario o empleado público ha incurrido en una falta tipificada por la ley como grave o muy grave observando en cada una de sus fases las garantías del debido proceso, por tanto se han elevado los niveles de certeza y propiedad con los que se han desarrollado los procesos disciplinarios en el seno de sus instituciones.

Este manual se ha considerado para todos los efectos una guía general de referencia que le permita al operador de la Administración de

Recursos Humanos y servidores públicos en general, tener a su alcance instrumentos sencillos con los cuales pueda cumplir sus funciones y responsabilidades de manera eficiente.

Objetivo general

Fortalecer las capacidades técnicas del personal de las instituciones de la Administración del Estado, con el propósito de coadyuvar a la correcta aplicación del procedimiento disciplinario establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Objetivos específicos

- Proporcionar a las instancias de recursos humanos y jefes inmediatos de los servidores públicos una guía práctica que le facilite la aplicación del proceso disciplinario.
- Homogenizar la aplicación del proceso disciplinario y la utilización de piezas procesales en las instituciones de la Administración del Estado bajo el ámbito de la Ley No 476.

Marco normativo

- Constitución Política de la República de Nicaragua.

- Ley No. 476 “Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa”.
- Decreto 87-2004 Reglamento de la Ley No. 476 “Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa”.
- Ley No. 185 Código del Trabajo de la República de Nicaragua.
- Fecha exacta del conocimiento de los hechos.
- Relatoría de los hechos.
- Normas violentadas contenidas en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y su Reglamento.
- Pruebas que serán aportadas o señaladas.

Fases del proceso disciplinario

Conocimiento de la falta cometida y elaboración de informe

Cuando un servidor público ha incurrido en una acción tipificada y sancionada como falta grave o muy grave conforme lo establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, su jefe inmediato deberá dentro de los diez días hábiles siguientes de haber tenido conocimiento del hecho, enviar a la Instancia de Recursos Humanos o a quien ejerza esta función en la institución, un informe por escrito que debe contener:

- Nombres y apellidos del servidor público, generales de ley y número de cédula de identidad.
- Cargo que desempeña el servidor público y el jefe inmediato.

- Argumentar por qué el hecho constituye falta grave o muy grave.
- Solicitud de inicio del proceso disciplinario (el texto de solicitud es parte del informe del jefe inmediato).

El jefe inmediato debe enviar copia del informe al servidor público que incurrió en la falta.

Los plazos son preventorios, es decir; se deben cumplir en tiempo y forma conforme lo establecido en la ley, caso contrario, prescribe el término.

Recepción del informe

Recibido el informe por la Instancia de Recursos Humanos o por quien ejerza esta función en la institución, se le debe poner el presentado, indicando datos de quién lo presenta, hora, fecha y documentos que acompaña, en su caso.

Análisis y valoración del informe

Recibido el informe, la Instancia de Recursos Humanos o la instancia que ejerza estas funciones, tiene hasta tres días hábiles para analizar el mismo y valorar si el hecho imputado al servidor público se tipifica como falta grave o muy grave según el caso, y por tanto, presta mérito para admitirlo e iniciar el proceso de investigación.

Admisión de la queja e inicio del proceso

- Si hay mérito, el Director de Recursos Humanos o quien lo represente dicta auto, admitiendo la solicitud y da inicio al procedimiento de investigación en un plazo de tres días hábiles y convoca la integración de la Comisión Tripartita, señalando hora, fecha y lugar para tal fin. Solicita al Ministerio del Trabajo para que designe al inspector y previene al funcionario o empleado afectado para que nombre a su representante.
- Si no hay mérito, y el hecho constituye falta leve, se manda archivar el expediente y se informa al jefe inmediato las recomendaciones pertinentes.

La Instancia de Recursos Humanos representada por su Director o Responsable, o por la persona que éste delegue mediante carta poder, será el encargado de dirigir

los procesos disciplinarios en las instituciones de la administración del Estado bajo el ámbito de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Constitución de la Comisión Tripartita

La Comisión Tripartita, es la instancia facultada por ley, para conocer y dirimir la falta imputada al servidor público y establecer la sanción correspondiente según sea el caso, de conformidad a lo dispuesto en la Ley.

La Comisión Tripartita estará constituida por tres miembros:

- Un representante del servidor público afectado el que puede ser un directivo del sindicato al que pertenece el servidor público, o un representante que éste elija si no está sindicalizado.
- Un representante de la Inspección del Ministerio del Trabajo.
- Un delegado de la Instancia de Recursos Humanos de la Institución.

La constitución de la Comisión Tripartita se debe realizar mediante un acta sencilla, en la que se apersona el representante o delegado de la Instancia de Recursos Humanos de la Institución, el Inspector del

Trabajo designado y el representante del trabajador afectado, quienes examinarán y resolverán de la falta imputada al funcionario público con base al informe enviado por el jefe inmediato.

En el acta se debe de fijar, lugar en que se celebrarán las reuniones de la Comisión Tripartita y debe ser suscrita por los miembros que la constituyen.

En caso que el servidor público afectado, no nombre a su representante, ni comparezca a integrar la Comisión Tripartita, se le nombrará éste de oficio conforme al Artículo 34, numeral 5 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, "Todo procesado tiene derecho, en igualdad de condiciones a que se le garantice su intervención y defensa desde el inicio del proceso y a disponer de tiempo y medios adecuados para su defensa." Esta prerrogativa constitucional la gozan los servidores públicos, al tenor de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que dispone: "Los servidores públicos gozan de las garantías establecidas en la Constitución, entre otros."

El representante de oficio, será elegido por los otros dos miembros de la Comisión Tripartita, de entre los miembros de una organización sindical al que esté afiliado el servidor público afectado, o de cualquier federación o confederación de servidores públicos del Estado.

Notificación al servidor público

Constituida la Comisión Tripartita, ésta dictará auto de emplazamiento al servidor público para que en el término de tres días hábiles, más el término de la distancia en su caso, exprese lo que tiene a bien, en relación al informe disciplinario que ha sido presentado en su contra, debiéndose adjuntar una copia del informe y del expediente formado

Período probatorio

Finalizado los tres días hábiles que se le otorgan al servidor público para que exprese lo que tenga a bien en su defensa, la Comisión Tripartita con o sin el escrito de éste, dicta auto, abriendo a pruebas el proceso, por el término de ocho días hábiles, el cual se puede prorrogar a cuatro días más, a solicitud de parte.

Se notifica a las partes y se les hace saber que pueden hacer uso de todos los medios de prueba, haciendo uso de la libertad probatoria en los procesos ordinarios. Las pruebas deben producirse en el período probatorio con citación a la parte contraria y ante la Comisión Tripartita o por su requisitoria, salvo la prueba documental y la absolución de posiciones que podrá presentarse en cualquier fase del proceso disciplinario, antes de la resolución definitiva.

En el auto que se admite la prueba, deberá fijarse el lugar, día y hora en que deba recibirse.

Concluido el período probatorio no se evacuarán otras, excepto aquellas que la Comisión Tripartita, no hubiere evacuado en tiempo, por caso fortuito o fuerza mayor. Para ello podrá ésta ampliar el término de pruebas por un máximo de cuatro días.

Medios de prueba a utilizarse en el procedimiento disciplinario:

- Prueba documental.
- Declaración de testigos.
- Absolución de posiciones.
- Inspección.
- Dictamen de peritos.

Recepción de las pruebas

Prueba documental

Puede ser presentada en cualquier fase del proceso disciplinario antes de la resolución de la Comisión Tripartita, en original o copia debidamente razonada.

Cuando el servidor público proponga como prueba la exhibición del contrato, planillas, libros de salarios o de contabilidad o comprobantes relativos al objeto del proceso disciplinario, que por obligación deba de llevar el empleador la Comisión Tripartita requerirá a éste, para que lo presenten en la audiencia señalada para tal fin. De no presentarlo, se establece la presunción legal de que son ciertos los datos alegados por el servidor público.

Declaración de testigos

La parte que haya de producir la prueba de testigos, podrá ofrecer hasta tres personas como testigos, por cada hecho sujetos a prueba.

Los testigos rendirán su declaración en el día y hora señalada por la Comisión Tripartita, pudiendo ésta y las partes hacer las preguntas que consideren necesarias. La declaración se puede recibir sin necesidad de sujetarse a interrogatorio escrito o indicado por las partes.

Absolución de posiciones

Las partes podrán pedir por una sola vez, que la contraparte se presente a absolver posiciones. Los interrogatorios deben ser sencillos, desprovistos de formalismos y concretarse a los hechos objeto del proceso.

Inspección

Se debe de realizar sobre hechos que no pueden ser probados en el lugar donde sesiona la Comisión Tripartita. Podrán ser objeto de inspección las personas, lugares, cosas, bienes y condiciones de trabajo.

En la inspección, las partes podrán hacer las observaciones que estimen oportunas, las que deben ser consignadas en el acta que para tal efecto se levante.

Si se requiere que una de las partes colabore materialmente en la

realización de la inspección y ésta se negare a hacerlo, la Comisión Tripartita dispensará la diligencia y se tendrán por aceptados los hechos afirmados por la parte contraria.

Dictamen de peritos

La parte interesada por este medio de prueba debe proponer con claridad y precisión el objeto sobre el cual debe recaer el dictamen pericial. La Comisión Tripartita resuelve señalando fecha y hora para efectuarla, nombrando los peritos.

La Comisión Tripartita podrá también ordenar un dictamen pericial si lo considera necesario.

Resolución de la Comisión Tripartita

La resolución es la decisión emitida por la Comisión Tripartita previa valoración de los hechos *versus* las pruebas aportadas.

Concluido el período probatorio, o la ampliación si procede, la Comisión Tripartita tiene tres días hábiles para dictar su resolución por mayoría, la que debe contener:

- El órgano que la dicta.
- Lugar, fecha y hora.
- Vistos resulta: Historial cronológico de los hechos.
- Considerandos: es la motivación que debe realizarse con

fundamento en los hechos y las pruebas.

- Por tanto y parte resolutive.
- Firmas de miembros de la Comisión o de la mayoría.

La resolución debe motivarse, indicando y razonando las pruebas que acreditan la existencia o inexistencia de la falta. La obscuridad, incoherencia o falta de la motivación acarrea la nulidad de la misma.

Concluida la resolución, se valida por los tres miembros y si no hubiese ninguna modificación a la misma, se firma y se notifica a las partes en un término de 24 horas.

Si uno de los miembros no está de acuerdo con la resolución, tiene que expresar su voto disidente razonándolo y firmándolo.

Notificación de la resolución de la Comisión Tripartita

La resolución de la Comisión Tripartita se puede notificar de dos formas:

- En el momento de la firma de la resolución, notificando a cada uno de sus miembros. En este caso, se debe de dejar asentado al final de la resolución, que fueron notificados los miembros en ese momento.
- En el término de veinticuatro horas después de emitida la

resolución. En este caso, se debe de elaborar una cédula de notificación en la que se inserta literalmente la resolución y se previene a las partes del derecho que tienen de recurrir de apelación, conforme lo establecido en la Ley No.476 y su Reglamento.

Recurso de Apelación a la Resolución de la Comisión Tripartita

Notificada la resolución emitida por la Comisión Tripartita a las partes, la que no esté de acuerdo con la misma, puede hacer uso del Recurso de Apelación, el que se interpone por escrito ante la Comisión de Apelación del Servicio Civil, conforme lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

También se podrá interponer ante la Comisión Tripartita (primera instancia), en un plazo de tres días, más el término de la distancia en su caso, con el objeto que ésta lo admita y remita a la Comisión de Apelación del Servicio Civil, para que lo conozca y resuelva.

Este recurso se puede interponer al momento que se notifique la resolución o dentro de los tres días hábiles siguientes después de notificada.

El escrito por el que se interpone el recurso de apelación deberá de identificar la resolución contra la

que se recurre, así como la autoridad recurrida e indicar todos aquellos puntos de la resolución que se impugnan, así como los supuestos agravios que le causan y la base legal en que se fundamenta.

El recurrente al interponer el recurso tendrá derecho a pedir la suspensión de los efectos jurídicos de la resolución recurrida, hasta que haya resolución en segunda instancia.

Admisión del Recurso de Apelación

Interpuesto en tiempo el recurso de apelación, la instancia correspondiente lo admitirá dentro de un plazo de tres días hábiles contadas a partir de la interposición del recurso y emplazará al recurrente para que en el término de tres días hábiles más el de la distancia en su caso, comparezca a personarse y expresar agravios ante la Comisión de Apelación del Servicio Civil.

El auto de admisión de la apelación y emplazamiento deberá notificarse dentro de veinticuatro horas después de haber sido emitido

Traslado de diligencias a la Comisión de Apelación del Servicio Civil

Si el recurso fue interpuesto ante la Comisión Tripartita, admitida la apelación y notificadas las partes, ésta deberá remitir las diligencias de

todo lo actuado a la Comisión de Apelación del Servicio Civil, en un plazo no mayor de tres días hábiles, más la distancia en su caso.

La Comisión de Apelación del Servicio Civil deberá resolver el recurso de apelación en un término no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya recibido el expediente, no estando comprendida en este lapso la notificación de la misma. En caso que no resolviera dentro del plazo establecido, el silencio administrativo operará a favor del recurrente.

En caso que la Comisión de Apelación detecte anomalías en la tramitación del proceso, debe indicar en su resolución que el mismo es nulo total o parcialmente y que éste se debe realizar nuevamente según el caso, a partir de la fase en que se presentaron los vicios que causaron la nulidad.

La Comisión Tripartita, Comité de Selección e Instancias de Recursos Humanos una vez recibidas las diligencias remitidas por la Comisión de Apelación del Servicio Civil, deben iniciar el proceso para subsanar las nulidades declaradas en un término no mayor de tres días hábiles.

Subsanadas las nulidades deben remitirse las diligencias a la Comisión de Apelación del Servicio Civil en un plazo de tres días hábiles, más el término de la distancia en su caso.

Recurso de Apelación por la Vía de Hecho

Si la Instancia Administrativa que emitió la resolución impugnada deniega la apelación, o dentro del término establecido no resuelve sobre la admisión de la misma, el agraviado o su representante pueden recurrir a la apelación por la vía de hecho ante la Comisión de Apelación del Servicio Civil. Este recurso, se interpondrá dentro del plazo de tres días, contados a partir del vencimiento del término en que debió haberse pronunciado la instancia competente en cada caso.

Resolución del Recurso de Apelación por la Vía de Hecho

Interpuesto por escrito el Recurso de Apelación por la Vía de Hecho, la Comisión de Apelación del Servicio Civil debe ordenar por auto a la instancia administrativa competente para que remita las diligencias de lo actuado. La instancia requerida está obligada a enviarlas en un término de veinticuatro horas, más el término de la distancia, según sea el caso contados a partir de la fecha de la notificación del auto en el que se le ordena remitirla, de lo contrario se establecerá la presunción legal de ser cierto lo aducido por la parte recurrente y la Comisión de Apelación de Servicio Civil fallará sin más trámites a favor del recurrente.

Si la Comisión de Apelación del Servicio Civil estimare ajustada a

derecho la negativa de la autoridad inferior, le devolverá los autos con certificación de lo proveído.

Si la Comisión de Apelación determina que el recurso se denegó o no fue admitido por que el recurrente no se ajustó al procedimiento establecido, debe confirmar lo actuado por la primera instancia y devolver las diligencias a la Instancia Administrativa competente que las remitió con copia de lo resuelto.

Cuando la Comisión de Apelación del Servicio Civil estimare que el recurso de apelación por la vía de hecho fue denegado indebidamente, deberá admitirlo y notificar de ello a las partes, para que concurran a hacer uso de sus derechos y se procede como se establece en la legislación. La Comisión de Apelación del

Servicio Civil debe pronunciarse sobre la admisibilidad o no del recurso de apelación por la vía de hecho, en un plazo de cinco días hábiles después de recibidas las diligencias.

Bibliografía

Decreto N° 87-2004, Reglamento de la Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Publicado en La Gaceta No. 153 del 6 de agosto del 2004.

Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, aprobada el 19 de noviembre del 2003 y publicado en La Gaceta No. 235 del 11 de diciembre del 2003 ◇