

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

Para : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS**
Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre precisiones respecto de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta
b) Sobre la distinción entre certificado de trabajo y constancia de trabajo

Referencia : Documento con registro N° 0013530-2021

I. Objeto de la consulta:

Mediante el documento de la referencia, se consulta a SERVIR determinados aspectos respecto de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta.

II. Análisis:**Competencias de SERVIR**

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre la noción de falsificación de documentos según la jurisprudencia y la información falsa o inexacta

- 2.4 Al respecto, en primer lugar, es de señalar que de acuerdo con el numeral 1.7. del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), el principio de presunción de veracidad consiste en que *"En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario"*.

En efecto, es preciso señalar, citando a Juan Carlos MORÓN URBINA¹, que *"[...] La presunción de veracidad es un principio informador de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, consistente en suponer por adelantado y con carácter provisorio que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento en que intervengan de modo que se invierte la carga de la prueba en el procedimiento, sustituyendo la tradicional prueba previa de veracidad a cargo del administrado, por la **acreditación de la falsedad a cargo de la Administración**, en vía posterior [...]"* (Énfasis agregado)

- 2.5 Siendo así, tal principio tiene como inferencia que toda la documentación e información que es presentada por los administrados en la tramitación de un procedimiento administrativo se presume verdadera, sobre la base de considerar que previamente ha sido verificada por cada administrado. Tal aspecto busca preservar la integridad y el correcto desarrollo de los procedimientos que lleva a cabo la Administración, los cuales podrían resultar afectados o vulnerados si en su tramitación se introduce documentación o información no concordante con la realidad, vale decir, documentación o información falsa o inexacta.

- 2.6 Ahora bien, a fin de dilucidar o determinar la noción de falsificación de documentos (lo que incluye documento falso y documento falsificado) resulta oportuno recurrir a la jurisprudencia del ámbito penal en el marco del derecho sancionador. Así, sobre el particular, tenemos que en la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en su Recurso de Nulidad N° 545-2012-CUSCO, ha señalado lo siguiente:

"[...]"

CUARTO: *Que la conducta atribuida a los citados encausados no configura ninguno de los delitos materia de la requisitoria oral de fojas mil doscientos ochenta y cuatro. En efecto, en cuanto al delito de **falsificación de documentos**, el primer párrafo del artículo cuatrocientos veintisiete del Código Penal establece lo siguiente:*

'...El que hace, en todo o en parte, un documento falso o adultera uno verdadero que pueda dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho, con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de su uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de diez años y con treinta a noventa días-multa si se trata de un documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro trasmisible por endoso o al portador...'

¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 15° edición, 2020, pp. 103.

*Dicho tipo penal está vinculado a la autenticidad del documento y presenta dos modalidades delictivas, la primera: hacer todo o en parte un documento falso (falsedad propia), y la segunda: adulterar uno verdadero (falsedad impropia); que **en tal sentido, realizar un documento falso debe entenderse como la creación de un documento que no existía anteriormente, o que habiendo existido ha sido alterado -por supresión o agregado- en su estructura intrínseca [...]**". (Énfasis agregado)*

- 2.7 En ese sentido, atendiendo a la jurisprudencia señalada, para efectos de imputar la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta; deberá tenerse en cuenta que la noción de "documentación falsa" consiste en la emisión o creación de un documento que no existía anteriormente, esto es, un documento que no haya sido expedido por el órgano emisor correspondiente.

Por su parte, la noción de "documentación falsificada o inexacta" consistiría en la modificación o alteración (por supresión o agregado) de un documento en su estructura intrínseca, vale decir, que siendo válidamente expedido haya sido adulterado en su contenido.

De otro lado, con respecto a la "información inexacta", esta se configuraría cuando la información presentada no es concordante o congruente con la realidad², lo cual quebrantaría los principios de presunción de veracidad y buena fe procedimental que son pilares fundamentales de todo procedimiento administrativo.

- 2.8 Por último, a partir de lo desarrollado, resulta menester señalar que no corresponde a SERVIR realizar la subsunción de los hechos infractores y la correspondiente tipificación de las faltas disciplinarias (entre ellas, la que es materia de opinión en este acápite) cometidas por los servidores públicos; pues es de indicar que ello será determinado por la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la entidad, luego de realizar las investigaciones pertinentes³, según cada caso en concreto.

Sobre la correcta imputación de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta

- 2.9 Al respecto, de acuerdo con la Resolución de Sala Plena N° 007-2020 –SERVIR/TSC, de carácter vinculante, emitido por el Tribunal del Servicio Civil sobre la correcta imputación de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta, el citado Tribunal ha señalado en su fundamento 30 que "[...] dicha conducta puede ser subsumida y sancionada a través del literal q) del artículo 85º de la Ley N° 30057, imputando al servidor la infracción de los principios de probidad, idoneidad y/o veracidad de la Ley N° 27815 [...]".

² A modo de referencia, el Tribunal de Contrataciones del Estado en su Acuerdo de Sala Plena N° 02-2018/TCE, ha señalado sobre el particular que "[...] nos encontraremos ante documentación falsa o adulterada cuando el documento cuestionado no ha sido expedido por quien aparece como su emisor, no haya sido suscrito por quien aparece como su suscriptor o cuando, habiendo sido válidamente expedido, su contenido ha sido alterado o modificado. Por otro lado, nos encontraremos ante un supuesto de inexactitud cuando la información presentada no es concordante o congruente con la realidad [...]".

³ Literal d) del numeral 8.2 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

- 2.10 Por su parte, en el fundamento 39 de dicho precedente administrativo, se ha señalado que: *"[...] en lo que respecta a la conducta referida al ejercicio de la función pública a sabiendas, bajo el influjo y/o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta, se advierte que dicha conducta permanece en el tiempo mientras el servidor se mantenga prestando servicios (realizando la conducta) de forma antijurídica". (Énfasis agregado)*
- 2.11 Siendo así, para efectos de la configuración de tal inconducta en cuanto a sus elementos subjetivos de intencionalidad, como es el caso del análisis de si dicha conducta se realizó "a sabiendas" o "bajo el influjo" de documentación o información falsa o inexacta, debe indicarse que tales aspectos obedecen a un análisis del principio de culpabilidad en el marco de un procedimiento sancionador.
- 2.12 Sobre el particular, en relación al principio de culpabilidad, recomendamos revisar el [Informe Técnico N° 025-2019-SERVIR/GPGSC](#), en el cual en dicho extremo se señaló lo siguiente:
- "[...] 2.15 [...] es menester señalar que la identificación de las infracciones imputadas a título de dolo o culpa, de ser el caso, deberá ser realizada por las propias entidades al momento de la calificación de los hechos para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente".*
- 2.13 Por tanto, corresponderá a las propias entidades públicas que ejercen el poder disciplinario de su personal, determinar la existencia o no de la intencionalidad en la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta mediante el análisis de la aplicación del principio de culpabilidad.

Sobre la valoración del material probatorio en el procedimiento administrativo disciplinario

- 2.14 Sobre la valoración del material probatorio en el procedimiento administrativo disciplinario en el marco de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta, nos remitiremos a lo señalado en el [Informe Técnico N° 990-2019-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:
- "3.1 A efectos de imponer una sanción a un servidor y/o funcionario resulta necesario previamente establecer la existencia de responsabilidad disciplinaria en su conducta en el marco del respectivo PAD. En esa misma línea, a fin de establecer la existencia de responsabilidad disciplinaria, las autoridades del PAD deben contar con los medios probatorios que le generen suficiente certeza y convicción respecto a la comisión de la falta por parte del servidor investigado.*
- 3.2 Una vez instaurado el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor y/o funcionario, el Órgano Instructor debe realizar la investigación tendiente a la determinar de existencia o no de responsabilidad administrativa disciplinaria, para efectos de lo cual recopilará el material probatorio que le permita formar convicción para*

emitir su pronunciamiento, ya sea recomendando la imposición de una sanción o el archiva miento del PAD.

3.3 La valoración de las pruebas constituye un proceso cognoscitivo autónomo e independiente por parte de la autoridades del PAD respecto del mérito probatorio de los medios de prueba recabados u ofrecidos en el curso de la investigación realizada, con miras a establecer su grado de aporte a la determinación de veracidad de las afirmaciones de quienes las ofrecen, y en definitiva, sobre la veracidad de las imputaciones realizadas al investigado, lo que finalmente permite dilucidar si existe responsabilidad disciplinaria o no.

3.4 No resulta posible que SERVIR o alguna autoridad distinta a las propias autoridades del PAD establezca la forma de valoración o señale el valor probatorio que debe darse a determinados medios de prueba en materias específicas, puesto que ello corresponde a las autoridades del PAD en cada caso concreto, debiendo valorar el material probatorio existente y en base a ello establecer si el mismo resulta suficiente para generarle convicción respecto de la responsabilidad del servidor y/o funcionario investigado, o si por el contrario corresponde su absolución.

3.5 Sin perjuicio de lo anterior, a título de referencia, es de señalar que a efectos de establecer la existencia de responsabilidad disciplinaria del servidor y/o funcionario, las autoridades del PAD deberán establece fehacientemente en el marco del PAD que la conducta incurrida por el servidor se subsume en el supuesto de hecho descrito en la falta que le atribuye, de modo tal que, si de la revisión y valoración de los medios probatorios se concluye que la conducta evidenciada no se subsume en la conducta típica descrita en la falta, no existiría responsabilidad disciplinaria, correspondiendo el archivo del PAD."

Sobre la subsanación voluntaria como causal atenuante de responsabilidad en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

2.15 Al respecto, en referencia a la subsanación voluntaria como causal atenuante de responsabilidad en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en el marco de la comisión de la faltas disciplinarias (entre ellas, falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta), nos remitimos y ratificamos lo desarrollado en el [Informe Técnico N° 023-2019-SERVIR/GPGSC](#), en cuyo contenido se concluyó lo siguiente:

"[...]

3.1 El ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de las entidades públicas sobre su personal, se encuentra regido por el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC, su reglamento general aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil" (en adelante, la Directiva). En el caso de los servidores sujetos a carreras especiales, las entidades deben ejercer su potestad disciplinaria conforme a régimen disciplinario y procedimiento sancionador descrito en sus leyes especiales. No obstante, para ambos casos, resulta de aplicación

supletoria las normas del procedimiento sancionador descritas en Capítulo III del Título IV del TUO de la LPAG.

- 3.2 *La aplicación supletoria de una norma general no puede suponer la variación de la naturaleza de alguna institución jurídica regulada en la norma especial. Por el contrario, dicha aplicación supletoria opera únicamente en los supuestos no regulados por la norma especial y en tanto resulte congruente con su naturaleza.*
- 3.3 *Si bien el TUO de la LPAG es de aplicación supletoria al procedimiento administrativo disciplinario de la LSC, no resultaría posible que se modifique la naturaleza de la figura de subsanación voluntaria regulada por el régimen disciplinario de la LSC, pues en esta regulación especial tiene la naturaleza de atenuante de responsabilidad, mientras que en el TUO de la LPAG tiene naturaleza de eximente de responsabilidad.*
- 3.4 *Por tanto, en el régimen disciplinario de la LSC la subsanación voluntaria constituye únicamente una causal atenuante de responsabilidad, no siendo posible aplicar supletoriamente -en dicho régimen disciplinario- la naturaleza de eximente de responsabilidad regulada en el literal f) del artículo 255° del TUO de la LPAG. [...]."*

Sobre la distinción entre certificado de trabajo y constancia de trabajo

- 2.16 Al respecto, en primer lugar, en relación al certificado de trabajo resulta oportuno señalar que de acuerdo con la Tercera Disposición Complementaria, Transitoria, Derogatoria y Final se ha establecido lo siguiente: *"Extinguido el contrato de trabajo, el trabajador recibirá del empleador, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, un **certificado** en el que se indique, entre otros aspectos, su tiempo de servicios y la naturaleza de las labores desempeñadas. A solicitud del trabajador se indicará la apreciación de su conducta o rendimiento".* (Énfasis agregado)

Por su parte, el literal I) del artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1057, modificado por la Ley N° 29849, ha establecido que los servidores sujetos a dicho régimen tienen derecho a *"Recibir al término del contrato un certificado de trabajo"*.

- 2.17 En ese sentido, el "certificado de trabajo" podría definirse como aquel documento que es otorgado por la respectiva entidad pública empleadora a los servidores públicos, al término del vínculo o relación laboral con la citada entidad, mediante el cual se puede acreditar la existencia de dicho vínculo, indicándose el respectivo tiempo de servicios y la naturaleza de las labores desempeñadas (puesto o cargo).
- 2.18 Por otro lado, en relación a la "constancia de trabajo" puede afirmarse que es un documento que el trabajador o servidor, durante su vínculo laboral, puede solicitar a la entidad al amparo del artículo 118° del TUO de la LPAG⁴; documento mediante el cual se puede acreditar el vínculo activo o vigente de dicho servidor con la entidad al momento de la solicitud,

⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
Artículo 118.- Solicitud en interés particular del administrado

Cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

pudiéndose indicar el cargo y área o unidad orgánica de la prestación de servicios, así como el tiempo de servicios que corresponda.

- 2.19 Finalmente, con respecto a la determinación de la autenticidad de dichos documentos, corresponderá realizarse el análisis de peritaje correspondiente, de acuerdo con lo establecido 187⁵ del TUO de la LPAG, sin perjuicio de que tal aspecto se pueda dilucidar en el ámbito penal.

III. Conclusiones:

- 3.1 En el marco de la jurisprudencia en materia de derecho sancionador, se colige que la noción de “documentación falsa” consiste en la emisión o creación de un documento que no existía anteriormente, esto es, un documento que no haya sido expedido por el órgano emisor correspondiente; mientras que la noción de “documentación falsificada o inexacta” consistiría en la modificación o alteración (por supresión o agregado) de un documento en su estructura intrínseca, vale decir, que siendo válidamente expedido haya sido adulterado en su contenido.
- 3.2 En el marco de la jurisprudencia en materia de derecho sancionador, se colige que la “información inexacta” se configuraría cuando la información presentada no es concordante o congruente con la realidad, lo cual quebrantaría los principios de presunción de veracidad y buena fe procedimental que son pilares fundamentales de todo procedimiento administrativo.
- 3.3 No corresponde a SERVIR realizar la subsunción de los hechos infractores y la correspondiente tipificación de las faltas disciplinarias (entre ellas, la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta) cometidas por los servidores públicos; pues es de indicar que ello será determinado por la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la entidad, luego de realizar las investigaciones pertinentes, según cada caso en concreto.
- 3.4 Corresponderá a las propias entidades públicas que ejercen el poder disciplinario de su personal, determinar la existencia o no de la intencionalidad en la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta mediante el análisis de la aplicación del principio de culpabilidad.
- 3.5 Sobre la valoración del material probatorio en el procedimiento administrativo disciplinario en el marco de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta, nos remitimos a lo expuesto en el [Informe Técnico N° 990-2019-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos.
- 3.6 SERVIR ha tenido la oportunidad de emitir opinión sobre la subsanación voluntaria como causal atenuante de responsabilidad en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio

⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
Artículo 187.- Peritaje

187.1 Los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa, debiendo en el mismo momento indicar los aspectos técnicos sobre los que éstos deben pronunciarse.

187.2 La administración se abstendrá de contratar peritos por su parte, debiendo solicitar informes técnicos de cualquier tipo a su personal o a las entidades técnicas aptas para dicho fin, preferentemente entre las facultades de las universidades públicas.



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Civil, nos remitimos y ratificamos lo desarrollado en el [Informe Técnico N° 023-2019-SERVIR/GPGSC](#), el cual ratificamos lo señalado sobre el particular en todos sus extremos.

- 3.7 El certificado de trabajo podría definirse como aquel documento que es otorgado por la respectiva entidad pública empleadora a los servidores públicos, al término del vínculo o relación laboral con la citada entidad, mediante el cual se puede acreditar la existencia de dicho vínculo, indicándose el respectivo tiempo de servicios y la naturaleza de las labores desempeñadas (puesto o cargo).
- 3.8 La constancia de trabajo puede afirmarse que es un documento que el trabajador o servidor, durante su vínculo laboral, puede solicitar a la entidad al amparo del artículo 118° del TUO de la LPAG; documento mediante el cual se puede acreditar el vínculo activo o vigente de dicho servidor con la entidad al momento de la solicitud, pudiéndose indicar el cargo y área o unidad orgánica de la prestación de servicios, así como el tiempo de servicios que corresponda.
- 3.9 Respecto a la determinación de la autenticidad de los certificados o constancias de trabajo, corresponderá realizarse el análisis de peritaje correspondiente, de acuerdo con lo establecido 187° del TUO de la LPAG, sin perjuicio de que tal aspecto se pueda dilucidar en el ámbito penal.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

MARÍA EUGENIA DEL CARMEN CERNA GARCÍA DE ORSOS

Ejecutiva de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/meccgo/mma

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: BQRQVJY