



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"

Lima,

### INFORME TECNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

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

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**  
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : a) Sobre las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra el Jefe de la Oficina Recursos Humanos de una entidad y la connotación de exservidor.  
b) Sobre la designación del Secretario Técnico Suplente.  
c) Sobre los criterios para la determinación de la sanción en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.  
d) Sobre la responsabilidad administrativa disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Referencia : Oficio N° 000008-2021-ST/MC.

#### I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia la Secretaria Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la consulta a SERVIR lo siguiente:

- a) ¿Las disposiciones del numeral 93.2 del artículo 93 del Reglamento General de la Ley N° 30057, referidas a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario seguido contra el Jefe de Recursos Humanos, también resultan aplicables al servidor que a la fecha de la interposición de la denuncia ya no ejerce tal cargo (en el caso de un ex Jefe de Recursos Humanos)?
- b) ¿Las disposiciones del cuarto párrafo del numeral 8.1 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, concernientes a la designación de un Secretario Técnico Suplente por estar comprendido el Secretario Técnico en la denuncia o procesado o incluido en causal de abstención, resultan aplicables al ex Secretario Técnico?
- c) ¿En qué consiste la grave afectación a los intereses generales o los bienes jurídicamente protegidos, establecida como condición en el literal a) del artículo 87 de la Ley N° 30057?
- d) ¿Cuál es el contenido o en qué consiste la condición de "Las circunstancias en que se comete la infracción", establecida en el literal d) del artículo 87 de la Ley N° 30057?
- e) ¿La reincidencia en la comisión de la falta supone que el servidor, luego de ser sancionado, incurre en la misma falta? ¿La comisión de otra falta (entendida como otro tipo infractor), por parte del servidor, también es considerada reincidencia?



- f) ¿La continuidad en la comisión de la falta supone que el servidor comete diferentes hechos que constituyen cada uno de ellos la misma infracción?
- g) ¿La información obtenida, en la investigación preliminar, de las redes sociales constituye indicio o prueba válida para la imputación de la falta? ¿El Secretario Técnico se encuentra impedido de realizar investigaciones respecto a los comentarios que se suben en las redes sociales?

## 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 las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario instaurado contra el Jefe de la Oficina Recursos Humanos de una entidad y la connotación de exservidor**

- 2.4 En principio, con relación a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) contra el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de una entidad, nos remitimos al Informe Técnico N° 000057-2021-SERVIR-GPGSC, disponible en el portal institucional web de SERVIR, el mismo que recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

- 3.2 *Las autoridades del PAD contra el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, de las entidades públicas se encuentran señaladas en el artículo 93.2 del Reglamento de la LSC, en virtud del cual, cuando se le haya imputado a dicho servidor la comisión de una infracción, para el caso de la sanción de amonestación escrita, instruye y sanciona su jefe inmediato, y en el caso de las sanciones de suspensión u destitución, instruye el jefe inmediato y sanciona el titular de la entidad.*

(…)”



- 2.5 Por otra parte, tal como se señaló en el Informe Técnico N° 1076-2015-SERVIR/GPGSC, la condición de servidor o ex servidor para efectos del PAD regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), se determina en función del momento que ocurren los hechos pasibles de responsabilidad administrativa disciplinaria. Así, dicha condición no varía (para efectos del PAD) con la desvinculación (en el caso de los servidores) o reingreso (en el caso de los ex servidores) a la administración pública.
- 2.6 Además, cabe indicar que del artículo 99 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), se desprende que los ex servidores son pasibles de responsabilidad administrativa disciplinaria, únicamente, por la inobservancia de las restricciones previstas en el artículo 241 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (actualmente contenido en el artículo 262 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS), las cuales hacen alusión a situaciones que no pueden ser realizadas por ex servidores públicos durante el año siguiente a su cese<sup>1</sup>.
- 2.7 En ese sentido, si a una persona desvinculada de la administración pública se le va a iniciar un PAD por hechos ocurridos durante la vigencia de su vínculo laboral, las reglas aplicables al procedimiento serán las correspondientes a un servidor (en este caso las sanciones aplicables pueden ser: amonestación escrita, suspensión sin goce de remuneraciones y destitución), debido a que la presunta conducta infractora se cometió en tal condición.
- 2.8 En cambio, si una persona desvinculada de la administración pública vulnera durante el año siguiente a su cese alguna de las restricciones previstas en el artículo 262 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y posteriormente, cuando esta reingresa a la administración pública se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario, las reglas aplicables serán las previstas para los ex servidores, debido a que la infracción la cometió en dicha condición.
- 2.9 En este último supuesto, de acuerdo al artículo 102 del Reglamento General (sobre clases de sanciones) a los ex servidores les corresponde la sanción de inhabilitación para el reingreso al servicio civil hasta por cinco (5) años. Asimismo, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil" (en adelante, Directiva del PAD), en su numeral 14.3, precisa que las autoridades competentes para esta sanción serán las previstas para la sanción de destitución, es decir, el jefe de recursos humanos será el órgano instructor, y el titular de la entidad, el órgano sancionador y quien oficialice la sanción.

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 262º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS, se establece las restricciones aplicables a ex autoridades de las entidades públicas, siendo estas las siguientes:

" Artículo 262.- Restricciones a ex autoridades de las entidades 262.1 Ninguna ex autoridad de las entidades podrá realizar durante el año siguiente a su cese alguna de las siguientes acciones con respecto a la entidad a la cual perteneció: 262.1.1 Representar o asistir a un administrado en algún procedimiento respecto del cual tuvo algún grado de participación durante su actividad en la entidad. 262.1.2 Asesorar a cualquier administrado en algún asunto que estaba pendiente de decisión durante su relación con la entidad. 262.1.3 Realizar cualquier contrato, de modo directo o indirecto, con algún administrado apersonado a un procedimiento resuelto con su participación. 262.2 La transgresión a estas restricciones será objeto de procedimiento investigatorio y, de comprobarse, el responsable será sancionado con la prohibición de ingresar a cualquier entidad por cinco años, e inscrita en el Registro respectivo."



- 2.10 En definitiva, **con respecto a la consulta a)**, de acuerdo al marco normativo antes expuesto, las disposiciones del numeral 93.2 del artículo 93 del Reglamento General de la Ley N° 30057, referidas a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario seguido contra el Jefe de Recursos Humanos resultarán aplicables si al momento de la comisión de la infracción, el servidor ostentaba dicho cargo, indistintamente de que al momento de la instauración del PAD dicho servidor ya no lo ejerciera, o su vínculo con la entidad hubiera fenecido.

### Sobre la designación del Secretario Técnico Suplente

- 2.11 En principio, consideramos oportuno acotar que ratificamos lo señalado en el Informe Técnico N° 001629-2020-SERVIR-GPGSC, en el cual se concluyó lo siguiente:

*“En concordancia con lo establecido en el numeral 8.1 de la Directiva, en caso el Secretario Técnico del procedimiento administrativo disciplinario considerara que se encuentra dentro de alguno de los supuestos establecidos en el artículo 99 del TUO de la LPAG deberá plantear su abstención ante la autoridad que lo designó, el cual de acuerdo al artículo 94 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil es el Titular de la Entidad, el mismo que de aceptar la abstención procederá a designar a un Secretario Técnico Suplente.”*

- 2.12 Así, debemos señalar que el numeral 8.1 de la Directiva del PAD, ha establecido el procedimiento mediante el cual se realiza la designación del Secretario Técnico Suplente.
- 2.13 En ese sentido, en los supuestos que el Secretario Técnico Titular se encontrase dentro de alguna de las causales de abstención señaladas en el artículo 99 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), así como si este fuese denunciado o procesado, el Titular de la entidad será el encargado de llevar a cabo la designación de un Secretario Técnico Suplente<sup>2</sup>, el cual dará trámite a la respectiva denuncia y emitirá el informe de precalificación correspondiente; de igual modo, este Secretario Técnico Suplente será el que brindará apoyo a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario que corresponda.
- 2.14 En ese sentido, advertimos que las funciones del Secretario Técnico Suplente deben ser desarrolladas por una persona distinta al Secretario Técnico Titular, ello a fin de tutelar el Principio de Imparcialidad<sup>3</sup>, dada la naturaleza especial de los procedimientos administrativos disciplinarios.

<sup>2</sup> Numeral 8.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”

“8. LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LAS AUTORIDADES DEL PAD

8.1. Definición

(...) Si el Secretario Técnico fuese denunciado o procesado o se encontrara incluido en alguna de las causales de abstención del artículo 88 de la LPAG, la autoridad que lo designó debe designar a un Secretario Técnico Suplente para el correspondiente procedimiento. Para estos efectos, se aplican los artículos pertinentes de la LPAG.”

<sup>3</sup> Numeral 1.5 del inciso 1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

“(…)

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

- 2.15 A partir de todo lo señalado, **con respecto a la consulta b)**, se concluye que la designación de un secretario técnico suplente solo procede cuando el Secretario Técnico Titular, que se encuentra en ejercicio del cargo, es denunciado o incurre en alguna causal de abstención; no existiría justificación para que el Secretario Técnico Titular se abstuviera de conocer una denuncia interpuesta contra el ex secretario técnico, dado que no se configurarían ninguna de las condiciones antes mencionadas.

### **Sobre los criterios para la determinación de la sanción en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**

- 2.16 El artículo 87º de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) contiene los criterios para la determinación de la sanción a las faltas, precisándose que la sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes.
- a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.
  - b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.
  - c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.
  - d) Las circunstancias en que se comete la infracción.
  - e) La concurrencia de varias faltas.
  - f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.
  - g) La reincidencia en la comisión de la falta.
  - h) La continuidad en la comisión de la falta.
  - i) El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso.
- 2.17 Asimismo, el artículo 91º de la LSC establece que *"Los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley. La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor."*

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.5. Principio de imparcialidad. - Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general. (...)"

Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el Principio de Imparcialidad en el Fundamento 51 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, precisando que «La Corte Interamericana también ha destacado que la imparcialidad tiene aspectos tanto subjetivos como objetivos. En este sentido, ha precisado que la imparcialidad exige que "el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad" (Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela) (...)). Para mayor información, revisar el siguiente enlace web: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>

- 2.18 En tal sentido, tanto el órgano instructor (en su informe de órgano instructor) como el órgano sancionador (al momento de emitir su decisión) deberán observar los supuestos establecidos en las normas antes detalladas, así como el principio de razonabilidad, a efectos de graduar la sanción correspondiente, cautelando que la misma sea proporcional a la falta cometida.
- 2.19 Ahora bien, **con respecto a la consulta c)** formulada, relativa al concepto y extensión del literal a) del artículo 87° de la LSC; en principio, es de observar que dicha norma hace referencia a los “intereses generales” y a los “bienes jurídicamente protegidos por el Estado”, por lo que resulta oportuno establecer a qué se refiere la norma con dichas expresiones, cuya lesión constituye un elemento a considerar al momento de establecer la sanción a imponerse.
- 2.20 En esa línea, con respecto a los “intereses generales” o “interés público”, es de precisar que el mismo constituye, ciertamente, un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido y extensión ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC (entre otras), habiendo precisado lo siguiente:

“(…)

11. **El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.**

*La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.*

**El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. De allí que Fernando Sainz Moreno [“Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico”, *Revista española de Derecho Administrativo*, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 008, enero - marzo de 1976] plantee que la noción interés público se entienda como expresiones del valor público que en sí mismo tienen ciertas cosas; o bien como expresión de aquello que únicamente interesa al público.**

**Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.**

*En ese aspecto, Emilio Fernández Vázquez (“Diccionario de derecho público”. Buenos Aires: Astrea, 1981) enfatiza que “El Estado no puede tener más que intereses públicos”; razón por la cual éste está comprendido en un régimen de Derecho Público.*

**Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite**

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

*determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo.*

*Empero, el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación con el interés privado. No existe una naturaleza "impersonal" que lo haga distinto del que anima "particularmente" a los ciudadanos. Por el contrario, se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente, asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común.*

*En ese contexto, **la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público.** Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, "en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación". Es decir, **la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso.***

*Al respecto, Juan Igartua Salaverría, citando a Eduardo García de Enterría, ["Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa", Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 092, octubre - diciembre de 1996], precisa que "la Administración, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta".*

*Por ello, para Igartua Salaverría, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas e iterativas. Al contrario, el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta.*

*Es así que **el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito sine qua non de la potestad discrecional de la Administración, quedando excluida toda posibilidad de arbitrariedad.***

(Negrita es nuestro)

- 2.21 De lo antes expuesto, se puede apreciar que el máximo interprete de la Constitución ha reconocido que el "interés público" o "interés general", como términos equivalentes, constituyen conceptos jurídicos indeterminados que adquieren contenido en la referencia o defensa del valor que tiene determinada cosa o circunstancia cuya protección resulta de interés colectivo en la sociedad, motivo por el cual, el Estado la titulariza incluyéndola dentro de sus fines.

Asimismo, de lo señalado por el Tribunal Constitucional se puede colegir que, cuando la Administración (el Estado) alega la existencia de un "interés público" como sustento de alguna decisión (o de algún extremo de esta), dicho concepto no puede quedarse en su mera alusión general, sino que -en aras de garantizar el principio de interdicción de la arbitrariedad- su contenido debe ser identificado y motivado adecuadamente, cuidando precisamente que este guarde coherencia con lo señalado en el párrafo precedente.

- 2.22 Por otro lado, con respecto a la expresión "bienes jurídicamente protegidos por el Estado", es de precisar que la definición de "bien jurídico" tiene un contenido más bien doctrinario a través de la Teoría de los Bienes Jurídicos, sin embargo, no siendo el objetivo del presente informe técnico abundar en los fundamentos de dicha teoría -y habiendo sido los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional orientados más a la identificación práctica de los bienes jurídicos subyacentes a determina regulación o ilícitos penales-, para efectos de la presente consulta, debe entenderse que dicha expresión se refiere a aquellos valores de interés colectivo cuya protección ha sido institucionalizada por el Estado a través de su reconocimiento en la Constitución y la ley.

En este caso -al igual que las situaciones en que se alega la existencia del "interés general" o "interés público"- la identificación del bien jurídico cuya protección dice perseguir la administración a través de la toma de una determinada decisión, debe encontrarse de forma expresa en la fundamentación de la misma, garantizando la debida motivación de la misma y el respeto al principio de interdicción de la arbitrariedad.

- 2.23 Ahora bien, se advierte que el literal a) del artículo 87 de la LSC establece como uno de los criterios a tomar en cuenta para la determinación de la sanción la "grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado".

En ese sentido, en virtud a la condición de concepto jurídico indeterminado que subyace a los términos "interés general" o "bien jurídico", las autoridades del PAD ostentan cierto grado de discrecionalidad para la identificación de su contenido en base a los preceptos del Tribunal Constitucional y el marco normativo vigente, debiendo establecer la relación de lesividad que ejerce sobre estos la falta incurrida (y sobre la cual ya se determinó la existencia de responsabilidad); asimismo, en dicho análisis debe sustentarse en qué se basa la "grave afectación" al interés general o bien jurídico protegido alegado.

- 2.24 Por otra parte, con respecto a la consulta d) formulada; se advierte que el literal d) del artículo 87 de la LSC establece como uno de los criterios a tomar en cuenta para la determinación de la sanción: "Las circunstancias en que se comete la infracción".

- 2.25 Así pues, a efectos de establecer alcance y contenido de dicho supuesto, resulta útil remitirnos al análisis efectuado por el Tribunal del Servicio Civil (en adelante, TSC) en la resolución recaída en el Expediente N° 002723-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, en el cual, a partir de la verificación de cumplimiento de las condiciones a que se refiere el artículo 78° del Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial (en adelante, LRM) en un caso específico, precisó lo siguiente:

"(...)

37. Dicho esto, corresponde que analicemos cada una de las condiciones establecidas en el artículo 78º del Reglamento de la Ley N° 29944:

a) *Circunstancia en que se cometen: en este punto la entidad se limita a indicar las fechas en que se produjeron los hechos, pero **no precisa cuál es la circunstancia que, para el caso en concreto, determina que el hecho revista más gravedad. Así pues, no se advierten circunstancias que conlleven a calificar el hecho tan grave como para justificar una suspensión por treinta (30) días.***"

- 2.26 Cabe indicar que si bien el criterio del TSC en el caso antes mencionado se refiere a los criterios para determinar la gravedad de la falta en el régimen disciplinario de la LRM, lo cierto es que el supuesto analizado es el mismo que ha sido recogido en el literal d) del artículo 87º de la LSC, por lo que resulta posible extrapolar el criterio plasmado en dicho informe para el presente análisis.
- 2.27 Así pues, se puede colegir que la valoración de las "circunstancias en que se comete la infracción" -como elemento para determinar la sanción- se refiere a la valoración de aquellas circunstancias que, para el caso concreto en análisis, determinan que el hecho revista más gravedad de la que hubiera tenido si estas no hubieran concurrido.
- 2.28 Finalmente, debe precisarse que no corresponde a SERVIR determinar el nivel de lesividad que tiene una conducta sobre el interés general o un bien jurídico protegido específico, ni calificar la gravedad de las circunstancias bajo las cuales fue cometida la infracción, pues ello corresponde ser determinado en cada caso concreto por las propias autoridades del PAD en ejercicio de sus prerrogativas exclusivas.
- 2.29 **Con respecto a la consulta e)**, es de señalar que si bien el literal g) del artículo 87º de la LSC ha previsto a la reincidencia como circunstancia para determinar la sanción, lo cierto es que ni la LSC, ni su reglamento general, ni la Directiva del PAD, han regulado expresamente el contenido y alcances de la figura de la "reincidencia", motivo por el cual, en principio, resulta útil remitirnos a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0014-2006-PE-TC<sup>4</sup>, la misma que en su fundamento 37, precisa lo siguiente:

*"(...) la reincidencia consiste en una circunstancia en la cual se constata la existencia de antecedentes delictivos en la persona que está siendo juzgada, para efectos de agravar la pena que se le pretende imponer como consecuencia de haber cometido un delito. Se trata, pues, de comprobación desde la criminología de la forma de vida delictiva del procesado, que posibilita la imposición de una mayor punición a una persona."*

- 2.30 De lo anterior, teniendo en cuenta el criterio del Tribunal Constitucional, se concluiría que la reincidencia al ámbito administrativo constituiría un elemento agravante para efectos de la imposición de la sanción administrativa disciplinaria como consecuencia de la comisión de una falta -cuando así se encuentre establecido por norma expresa<sup>5</sup>. De la misma manera, la

<sup>4</sup> Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 19 de enero de 2007.

<sup>5</sup> En el caso del régimen disciplinario de la LSC, es precisamente el artículo 87º de la LSC el que incorpora de forma expresa la figura de la reincidencia como un elemento a considerarse para la determinación de la sanción.

reincidencia se basa en la constatación de la existencia de antecedentes disciplinarios del servidor infractor.

Consecuentemente, se concluye que a efectos de establecer la condición de reincidente de un servir y/o funcionario sometido a un PAD, debe acreditarse que el mismo cuenta con antecedentes por comisión de faltas administrativas.

- 2.31 Ahora bien, a efectos de establecer si la reincidencia -entendida como la existencia de antecedentes disciplinarios por parte del servidor- exige necesariamente que la nueva infracción cometida se subsuma en la misma falta que dio mérito a la primera sanción y si la misma se encuentra sujeta un plazo para su aplicación, resulta necesario remitirnos -de forma supletoria- a lo previsto en el literal e) del numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

Así pues, a través de dicha disposición, en el marco del principio de razonabilidad<sup>6</sup>, se identificó como un criterio para la graduación de la sanción: *"La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción."*

- 2.32 De lo anterior, se puede apreciar que la aplicación de la figura de la reincidencia en el ámbito administrativo ha sido delimitada por el TUO de la LPAG, precisando expresamente que la nueva falta cometida -sobre la cual se emplearía la reincidencia como agravante- debe ser la misma que la primera, es decir, el mismo supuesto típico por el cual fue sancionado previamente.
- 2.33 **Con respecto a la consulta f)**; es de señalar que si bien el literal h) de la LSC ha previsto la "continuidad en la comisión de la falta" como criterio para la determinación de la sanción, lo cierto es que dicha norma, ni su reglamento, ni la Directiva PAD han desarrollado su contenido y alcance, motivo por el cual corresponde remitirnos supletoriamente a lo desarrollado en el TUO de la LPAG.
- 2.34 El numeral 7 del artículo 248° del TUO de la LPAG desarrolla la figura de la "continuación de infracciones" como un criterio para graduar la sanción, señalando expresamente los siguiente:

*"(...)*

**7. Continuación de infracciones.-** *Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.*

*Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:*

<sup>6</sup> Principio que rige la potestad sancionadora del Estado y que es de aplicación irrestricta a todos los procedimientos sancionadores incluidos los regulados por leyes especiales, en virtud de lo previsto en el numeral 247.2 del TUO de la LPAG.

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

- a) *Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.*
- b) *Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.*
- c) *Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5."*

2.35 De lo antes reseñado, se puede colegir que la figura de la "continuación de la infracción" como criterio de graduación de la sanción, se sustenta en la persistencia del administrado en la comisión de una infracción que ya ha sido objeto de sanción por parte de la entidad y cuyo cese ha sido exigido expresamente por esta última, siendo requisito adicional que hubiera transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción por la referida infracción.

2.36 Es pertinente distinguir en este punto, la "continuación de la infracción" como criterio de graduación (lo cual se rige conforme a las reglas descritas en los numerales precedentes), de las "infracciones continuadas" como una tipología de infracción en base al momento en que estas se perfeccionan, institución jurídica que ha sido abordada -entre otros- por el Informe Técnico N° 717-2020-SERVIR-GPGSC, disponible en el portal institucional web de SERVIR, cuyo contenido recomendamos revisar para mayor detalle en el cual se precisó que:

*"(...)*

*3.4 Las infracciones continuadas son aquellas en las que se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción pero que se consideran como única infracción siempre y cuando forma parte de un proceso unitario."*

### **Sobre la responsabilidad administrativa disciplinaria en el marco de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**

2.37 **Con respecto a la consulta g)**, en principio, es oportuno recordar que de acuerdo al artículo 91° del Reglamento de la LSC:

*"(...)*

*La responsabilidad administrativa disciplinaria es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso."* (Énfasis es nuestro)

2.38 Así pues, de la norma antes reseñada se puede apreciar que la responsabilidad administrativa disciplinaria en el marco del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), solo puede ser exigida bajo las siguientes condiciones:



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

- i. Que la conducta se subsuma en alguna de las faltas expresamente previstas en el régimen disciplinario de la LSC; siendo estas las descritas en el artículo 85° de la LSC (pasibles de suspensión o destitución), o las señaladas en el reglamento interno de trabajo – RIT o reglamento interno de los servidores civiles – RIS (en el caso de las faltas leves pasibles de amonestación).
  - ii. Que la conducta hubiera sido cometida en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios.
- 2.39 En congruencia con lo anterior, se concluye que la posibilidad de iniciar un PAD por la comisión de cualquiera de las faltas previstas en el régimen disciplinario de la LSC depende de que la conducta que configura dicha falta hubiera sido cometida por el servidor o funcionario en el ejercicio de sus funciones. Caso contrario, si la conducta desplegada por el servidor, aunque reprochable éticamente, no hubiera sido desplegada en el ámbito del ejercicio de sus funciones, sino en un ámbito privado y ajeno a dicho contexto, no será posible el inicio de un PAD en su contra.
- 2.40 Ahora bien, es oportuno señalar que no corresponde a SERVIR efectuar la calificación tendiente a establecer si una determinada conducta en particular se subsume en alguna de las faltas del régimen disciplinario de la LSC, o si procede o no la instauración de un PAD consecuencia de ello.

Por el contrario, dicha calificación deberá ser realizada por las propias entidades en cada caso concreto y teniendo en cuenta lo señalado en el numerales 2.4 a 2.6 del presente informe técnico.

### III. Conclusiones:

- 3.1 Las disposiciones del numeral 93.2 del artículo 93 del Reglamento General de la Ley N° 30057, referidas a las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario seguido contra el Jefe de Recursos Humanos resultarán aplicables si al momento de la comisión de la infracción, el servidor ostentaba dicho cargo, indistintamente de que al momento de la instauración del PAD dicho servidor ya no lo ejerciera, o su vínculo con la entidad hubiera fenecido.
- 3.2 La designación de un secretario técnico suplente solo procede cuando el Secretario Técnico Titular, que se encuentra en ejercicio del cargo, es denunciado o incurre en alguna causal de abstención; no existiría justificación para que el Secretario Técnico Titular se abstuviera de conocer una denuncia interpuesta contra el ex secretario técnico, dado que no se configurarían ninguna de las condiciones antes mencionadas.
- 3.3 De acuerdo a lo previsto por el Tribunal Constitucional, el “interés público” o “interés general”, constituyen conceptos jurídicos indeterminados que adquieren contenido en la referencia o defensa del valor que tiene determinada cosa o circunstancia cuya protección resulta de interés colectivo en la sociedad, motivo por el cual, el Estado la titulariza incluyéndola dentro de sus fines.



- 3.4 La vulneración de un “bien jurídico protegido por el Estado” como criterio para la determinación de la sanción en el régimen disciplinario de la LSC, debe entenderse como aquella vulneración a los valores de interés colectivo cuya protección ha sido institucionalizada por el Estado a través de su reconocimiento en la Constitución y la ley.
- 3.5 Cuando las autoridades del PAD empleen la vulneración del “interés público” o de un “bien jurídico protegido” como criterios para determinar la sanción, dichos conceptos no pueden quedarse en su mera alusión general, sino que, en aras de garantizar el principio de interdicción de la arbitrariedad, su contenido debe ser identificado y motivado adecuadamente.
- 3.6 La valoración de las “circunstancias en que se comete la infracción” -como elemento para determinar la sanción- se refiere a la valoración de aquellas circunstancias que, para el caso concreto en análisis, determinan que el hecho revista más gravedad de la que hubiera tenido si estas no hubieran concurrido.
- 3.7 No corresponde a SERVIR determinar el nivel de lesividad que tiene una conducta sobre el interés general o un bien jurídico protegido específico, ni calificar la gravedad de las circunstancias bajo las cuales fue cometida la infracción, pues ello corresponde ser determinado en cada caso concreto por las propias autoridades del PAD en ejercicio de sus prerrogativas exclusivas.
- 3.8 La aplicación de la figura de la reincidencia en el ámbito administrativo ha sido delimitada por el TUO de la LPAG, precisando expresamente que la nueva falta cometida -sobre la cual se emplearía la reincidencia como agravante- debe ser la misma que la primera, es decir, el mismo supuesto típico por el cual fue sancionado previamente.
- 3.9 En virtud de lo previsto en el TUO de la LPAG, la figura de la “continuación de la infracción” como criterio de graduación de la sanción, se sustenta en la persistencia del administrado en la comisión de una infracción que ya ha sido objeto de sanción por parte de la entidad y cuyo cese ha sido exigido expresamente por esta última, siendo requisito adicional que hubiera transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción por la referida infracción.
- 3.10 La posibilidad de iniciar un PAD por la comisión de cualquiera de las faltas previstas en el régimen disciplinario de la LSC depende de que la conducta que configura dicha falta hubiera sido cometida por el servidor o funcionario en el ejercicio de sus funciones. Caso contrario, si la conducta desplegada por el servidor, aunque reprochable éticamente, no hubiera sido desplegada en el ámbito del ejercicio de sus funciones, sino en un ámbito privado y ajeno a dicho contexto, no será posible el inicio de un PAD en su contra.
- 3.11 No corresponde a SERVIR efectuar la calificación tendiente a establecer si una determinada conducta en particular se subsume en alguna de las faltas del régimen disciplinario de la LSC, o si procede o no la instauración de un PAD consecuencia de ello.

Atentamente,



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"

## DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

**ÁNGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**  
Coordinador de Soporte y Orientación Legal  
Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil

AYPP/abs/ear

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: **C94SZON**