

**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 de la Universalización de la Salud"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Sobre la subsanación voluntaria como causal atenuante de responsabilidad en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil
b) Sobre el principio de especialidad de las normas y su aplicación en las disposiciones del procedimiento sancionador del TUO de la Ley N° 27444 y las disposiciones del régimen disciplinario de la Ley N° 30057

Referencia : Documento con registro N° 0024795-2020

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se consulta a SERVIR lo siguiente:

- a) ¿En el régimen de Procedimiento Administrativo Disciplinario de SERVIR, una norma de rango Reglamentaria puede imponer condiciones menos favorables (Subsanación como una Atenuante) a lo establecido en una norma de rango de Ley (Eximente de responsabilidad)?
- b) ¿En el régimen de Procedimiento Administrativo Disciplinario de SERVIR corresponde aplicar los principios de Jerarquía de la Norma (Artículo 51 de la Constitución) y Favorabilidad (numeral 2 del artículo II y segundo párrafo artículo 247.2 de la TUO de la Ley N° 27444) a fin de considerar la Subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad o corresponde seguir considerándola como una atenuante en mérito al artículo 103° del Reglamento de la Ley N° 30057, norma de menor rango que la Ley N° 27444?

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 – mediante una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias consultadas.

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: LUHAMKM

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

- 2.4 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, 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 el principio de especialidad de las normas y su aplicación en las disposiciones del procedimiento sancionador del TUO de la Ley N° 27444 y las disposiciones del régimen disciplinario de la Ley N° 30057

- 2.5 Al respecto, en primer lugar, es preciso indicar que ante la existencia de normas estatales, vigentes y simultáneas aplicables a un mismo supuesto de hecho, pero de contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea: la jerarquía (norma de rango superior prima sobre norma de rango inferior), la especialidad (norma especial prima sobre norma general), y la temporalidad (norma posterior prima sobre norma anterior), para la determinación de la norma aplicable¹.

¹ Ver numeral 2.9 del [Informe Técnico N° 007-2019-SERVIR/GPGSC](#).

- 2.6 En esa línea, por cuanto la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General², tiene la misma jerarquía normativa que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, considerando que *"cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable o un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima ésta en su campo específico"*³.
- 2.7 Aunado a ello, el numeral 247.3 del artículo 247° 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), ha establecido que *"La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia"*.

Así, la referida disposición legal denota la prevalencia de la aplicación de la norma especial disciplinaria respecto de la norma general en materia sancionadora. En efecto, sobre la aplicación del numeral 247.3 del artículo 247° del TUO de la LPAG, Juan Carlos MORÓN URBINA⁴ ha señalado lo siguiente:

"[...] el artículo comentado deslinda claramente de la regulación reservada para el procedimiento sancionador al régimen disciplinario sancionador de las entidades sobre su personal. Esta diferenciación tiene sustento doctrinario en las relaciones de sujeción general (caso del infractor común) y las relaciones de sujeción especial (caso del infractor empleado del Estado), que sirve para reconocer los dos modos como se vinculan las entidades con los administrados. Conforme a esta doctrina, los administrados se vinculan con las entidades de dos maneras.

Cuando un administrado se halla en la relación de sujeción general, que es la regla común, se encuentra ejerciendo plenamente su libertad de actuación, y se vincula excepcionalmente a determinados deberes generales de cumplimiento y al poder de policía de la Administración Pública, que limitan su estado de libertad individual y de acción (por ejemplo, situación de los mercados regulados, mercado financiero, etc.). Como se puede entender fácilmente en este escenario, son aplicables íntegramente las reglas de garantía y procedimientos de garantía, en resguardo de la libertad individual y derechos adquiridos. Es el modelo general.

Por el contrario, cuando un administrado se halla en una relación de sujeción especial, el administrado debe soportar niveles más intensos de intervención administrativa por cuanto estamos en ámbitos que son ordenados por la Administración Pública y su ius punendi, que sin este privilegio sería imposible organizados, las notas características de esta relación especial de sujeción son la presencia de deberes específicos de cumplimiento a cargo del administrado, su rol esencial de subordinación en función de los objetivos públicos, y una regulación dada por la autoridad en forma estatutaria, por ejemplo, servidores públicos, soldados, internos de establecimientos penales, etc.

² Actualmente denominado Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

³ Literal c) del Fundamento Jurídico 54 del Expediente N° 047-2004-AI/TC, Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006.

⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Décima segunda edición, 2017, pp. 385 y 386.

En este escenario se explica que exista la normativa particular para regular la disciplina sobre los funcionarios y servidores del Estado, en sus múltiples variedades, sin quedar vinculado por este régimen sancionador externo. Aquellas normas especiales, tenderán a atenuar algunas de las garantías individuales por la prevalencia de la carga de deberes que su estatuto establece y la deslegalización necesaria para que la Administración Pública logre una subordinación de estas personas [...]".

- 2.8 En ese sentido, debe darse preferencia a la aplicación de las disposiciones legales especiales en materia disciplinaria (como es el caso de las disposiciones sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad) reguladas por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (norma de desarrollo reglamentario de dicha ley) por cuanto todos estos dispositivos prevén consecuencia jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho representado por los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad administrativa disciplinaria; sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones sancionadoras del TUO de la LPAG únicamente en los supuestos compatibles y no regulados por la norma especial⁵.
- 2.9 Finalmente, sin perjuicio de lo señalado, para mayor detalle en relación a las consultas referidas a la interpretación de las disposiciones legales del TUO de la LPAG, recomendamos realizar las mismas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH, por ser de su competencia.

III. Conclusiones

- 3.1 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 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.
- 3.2 Ante la existencia de normas estatales, vigentes y simultáneas aplicables a un mismo supuesto de hecho, pero de contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea: la jerarquía (norma de rango superior prima sobre norma de rango inferior), la especialidad (norma especial prima sobre norma general), y la temporalidad (norma posterior prima sobre norma anterior), para la determinación de la norma aplicable.
- 3.3 Por cuanto la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁶, tiene la misma jerarquía normativa que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad de la norma.
- 3.4 Debe darse preferencia a la aplicación de las disposiciones legales especiales en materia disciplinaria (como es el caso de las disposiciones sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad) reguladas por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (norma de desarrollo reglamentario de dicha ley) por cuanto todos estos dispositivos prevén consecuencia jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho

⁵ Ver fundamento 19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2019-SERVIR/TS que constituye precedente administrativo emitido por el Tribunal del Servicio Civil: "[...] 19. En ese sentido, se considera que si bien existe en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 un reconocimiento a la especialidad de la normativa sobre potestad disciplinaria, dicha ley general es factible de ser aplicada de manera supletoria a los procedimientos administrativos sancionadores disciplinarios en tanto que sus disposiciones no resulten contrarias a lo dispuesto en la ley especial que regula el régimen disciplinario ni establezca condiciones menos favorables [...]".

⁶ Actualmente denominado Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



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 de la Universalización de la Salud"

representado por los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad administrativa disciplinaria; sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones sancionadoras del TUO de la LPAG únicamente en los supuestos compatibles y no regulados por la norma especial.

- 3.5 Para mayor detalle en relación a las consultas referidas a la interpretación de las disposiciones legales del TUO de la LPAG, recomendamos realizar las mismas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH, por ser de su competencia.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/mma

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

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: LUHAMKM