



Lima,

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : Sobre la declaración de nulidad del acto de inicio de un PAD por tipificar la conducta atribuida al servidor en una falta que no la subsume, a propósito de la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC.

Referencia : Oficio N° 272-2020-STOIPAD-OGGRH/MINSA.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario Técnico de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Ministerio de Salud – MINSA consulta a SERVIR lo siguiente:

- ¿En aplicación de la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, corresponde declarar la nulidad de un proceso administrativo disciplinario iniciado con la imputación de la falta prevista en el literal a) del artículo 85º de la Ley del Servicio Civil, por la vulneración de los principios señalados en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil?

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 el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC

2.4 Mediante Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, publicada en el diario oficial El Peruano el 04 de julio de 2020, el Tribunal del Servicio Civil (en adelante, TSC) se pronunció con relación a la falta disciplinaria imputable y el carácter permanente de la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta.

2.5 Es oportuno señalar en este punto que los numerales 5 y 6 de la referida resolución establecen lo siguiente:

"(...)

5. (...) se observa que en muchos de los casos en que se presenta documentación o información falsa o inexacta para acceder al servicio civil y ejercer función pública, las entidades recién toman conocimiento de la falsedad o inexactitud de la información después de un prolongado periodo de tiempo en que el servidor se encuentra prestando servicios a la Entidad; en virtud de lo cual, los servidores suelen solicitar o alegar la prescripción de la potestad administrativa disciplinaria a fin de evitar ser procesados y sancionados.

6. Atendiendo a dicha casuística, resulta necesario emitir directrices que contribuyan a generar seguridad jurídica y predictibilidad en torno a la falta disciplinaria imputable y los plazos que tienen las entidades para sancionar a los servidores que se valen de documentación o información falsa o inexacta para ejercer funciones en un puesto y/o cargo público."

(Subrayado es nuestro)

2.6 Asimismo, es relevante precisar que el TSC ha establecido como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 30 y 43 de dicha resolución, lo cuales señalan expresamente lo siguiente:

"(...)

30. Estando a las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta que ni la Ley N° 30057 ni su Reglamento General han regulado como falta la conducta referida al "ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta", este Cuerpo Colegiado considera 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.

(Subrayado es nuestro)

(...)

43. En virtud de las consideraciones expuestas, se concluye que, en los casos en que se impute el ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta, a través del literal q) del artículo 85º de la Ley N° 30057 por la infracción de los principios de



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

probidad, idoneidad y/o veracidad de la Ley N° 27815, el plazo de tres (3) años para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario comenzará a regir a partir del cese o término del ejercicio de la función pública del investigado; salvo que, durante ese período, la oficina de recursos humanos de la entidad, o la que haga su veces, hubiera tomado conocimiento de la falta, en cuyo caso operará un (1) año calendario después de esa toma de conocimiento."

- 2.7 Sin perjuicio de lo antes señalado, la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC también ha precisado lo siguiente:

"(...)

18. *En lo que concierne a las faltas a través de las cuáles vienen siendo sancionadas estas conductas, resulta relevante mencionar que, las entidades utilizan, con mayor frecuencia, la imputación de la infracción de los principios de probidad, idoneidad y veracidad previstos en la Ley N° 27815 y, en algunos otros casos, las faltas previstas en los literales a), ñ) y o) del artículo 85º de la Ley N° 30057.*
19. *En cuanto a la falta prevista en el literal a) del artículo 85º referida a "El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su Reglamento", por tratarse de una norma de remisión, se suele utilizar, en estos casos, imputando la vulneración de los principios de "mérito" y "probidad y ética pública" de la Ley del Servicio Civil recogidos en los literales d) e i) del artículo III del Título Preliminar de dicha Ley.*

(...)

21. *Al respecto, ha de señalarse que el principio de mérito está relacionado con las competencias y capacidades académicas y profesionales de los postulantes, las cuáles son valoradas tanto en el acceso al servicio civil como en la progresión en la carrera; por lo que, dicho principio se vería vulnerado por la presentación de documentación o información falsa o inexacta respecto de las capacidades o méritos del postulante al momento del acceso al servicio público o de su evaluación para la progresión en la carrera. Empero, tratándose la imputación de la conducta referida al ejercicio de la función pública o la prestación del servicio público bajo la influencia o valiéndose de la documentación falsa o inexacta no resultaría precisa la imputación de la vulneración de dicho principio y, por ende, de las faltas previstas en los literales ñ) y a) del artículo 85º de la Ley N° 30057. A lo que cabe añadir que, no toda documentación o información falsa presentada está vinculada necesariamente con los méritos del servidor."*
- (Negrita y subrayado es nuestro)¹*

- 2.8 Ahora bien, en base a todo lo antes reseñado, se puede concluir lo siguiente:

- a) El pronunciamiento del TSC contenido en la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC se refiere únicamente a los casos de ejercicio de función pública derivada de la presentación de documentación e información falsa o inexacta para vincularse laboralmente a una entidad pública.

¹ Cabe indicar que bien estos fundamentos no tienen la condición de precedentes administrativos de observancia obligatoria, lo cierto es que los mismos forman parte de la argumentación que otorga sustento y sentido a aquellos.



- b) No resulta adecuado tipificar la conducta consistente en el *“ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta”* bajo la falta prevista en el literal a) del artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- c) La conducta consistente en el *“ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta”* puede ser subsumida y sancionada a través del literal q) del artículo 85° de la Ley N° 30057, imputando al servidor la infracción de los principios de probidad, idoneidad y/o veracidad de la Ley N° 27815.

- 2.9 Ahora bien, con relación a la consulta formulada, es menester señalar que no corresponde a SERVIR, a través de la presente vía, establecer si el acto de inicio de un procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) o alguna de las actuaciones realizadas dentro del mismo adolece o no de nulidad sino que ello corresponde ser determinado exclusivamente por las propias autoridades del PAD, las mismas que deberán verificar si dicho acto se encuentra inmerso en alguna de las causales señaladas en el artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimientos Administrativo General² (en adelante, TUO de la LPAG).
- 2.10 Sin perjuicio de lo anterior, de forma general, debe tenerse presente que la instauración de un PAD tipificando la conducta atribuida al servidor en una falta que no la subsume constituye una contravención al Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG³ y por consiguiente también del Principio de Debido Procedimiento previsto en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁴, acarreado ello la nulidad del acto de inicio conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimientos Administrativo General**

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”

³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimientos Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimientos Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.



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"

III. Conclusiones

- 3.1. El TSC a través de la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC ha señalado que la conducta incurrida por un servidor consistente en el *"ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta"* no puede ser tipificada para el inicio de un PAD, ni sancionada, bajo la falta prevista en el literal a) del artículo 85° de la LSC.
- 3.2. De acuerdo al fundamento 30 de la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, el cual tiene la condición de precedente de observancia obligatoria para las entidades públicas que la conducta consistente en el *"ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta"* puede ser subsumida y sancionada a través del literal q) del artículo 85° de la LSC, imputando al servidor la infracción de los principios de probidad, idoneidad y/o veracidad de la Ley N° 27815, teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 100° del Reglamento de la LSC.
- 3.3. No corresponde a SERVIR, a través de la presente vía, establecer si el acto de inicio de un PAD o alguna de las actuaciones realizadas dentro del mismo adolece o no de nulidad puesto que ello corresponde ser determinado exclusivamente por las propias autoridades del PAD, las mismas que deberán verificar si dicho acto se encuentra inmerso en alguna de las causales señaladas en el artículo 10° del TUO de la LPAG.
- 3.4. De forma general, la instauración de un PAD tipificando la conducta atribuida al servidor en una falta que no la subsume constituye una contravención al Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG y por consiguiente también del Principio de Debido Procedimiento previsto en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG, acarreando ello la nulidad del acto de inicio conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

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

CSL/abs/ear

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: A50P4KR