



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 lucha contra la corrupción y la impunidad”

INFORME TÉCNICO N° 1872-2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Sobre la tipificación de faltas en el Reglamento Interno de Trabajo (RIT) o Reglamento Interno de Servidores Civiles (RIS).

Referencia : a) Oficio N° 810-2019-SUNARP/OGRH.
b) Informe Técnico N° 090-2019-SUNARP/OGRH.

Fecha : Lima, **28 NOV. 2019**

I. Objeto de la consulta

Mediante los documentos de la referencia el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, consulta a SERVIR lo siguiente:

- ¿Corresponde a la SUNARP incorporar al RIS -que se encuentra actualmente en elaboración- las conductas infractoras por incumplimiento de las funciones relacionadas a la implementación del Sistema de Control Interno, distintas de aquellas faltas que acarrear sanción de amonestación conforme al régimen disciplinario establecido en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su reglamento general, en atención a los lineamientos de la Contraloría General de la República, en su Directiva N° 006-2019-CG/INTEG “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”?

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 2.1. Las competencias de SERVIR para emitir opiniones en materia del Servicio Civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo e ingreso al Servicio Civil, entre otras, emita de manera progresiva.
- 2.2. Siendo SERVIR un órgano 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.
- 2.3. En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH), 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.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Delimitación de la respuesta

- 2.4. De la revisión del documento de la referencia se advierte que a través de la consulta planteada se pretende que SERVIR emita una opinión respecto a la procedencia de tipificar como falta en el Reglamento Interno de Servidores Civiles de la SUNARP, el incumplimiento de las funciones relacionadas a la implementación del Sistema de Control Interno, en atención a los lineamientos de la Contraloría General de la República, en su Directiva N° 006-2019-CG/INTEG “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado”.
- 2.5. En ese contexto, corresponde reiterar que no corresponde a SERVIR emitir pronunciamiento respecto a casos particulares, ni constituirse en una instancia previa para la toma de decisiones por parte de las entidades, motivo por el cual no resulta posible opinar respecto a la consulta en los términos que ha sido formulada.
- 2.6. Sin perjuicio de ello, a través del presente informe se abordará de manera general la implementación del Reglamento Interno de Servidores Civiles (en adelante, RIS), la tipificación de faltas en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), y la posibilidad de incorporar nuevas faltas en el RIS o Reglamento Interno de Trabajo (en adelante, RIT).

Sobre la tipificación de las faltas en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

- 2.1 En este extremo, resulta oportuno recordar que el artículo 248º del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), contiene los principios de la potestad sancionadora administrativa, entre los cuales se tiene el Principio de Debido Procedimiento¹, y Principio de Tipicidad², los mismo que resultan de aplicación a todos los actos de la administración pública que impliquen el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria del Estado, incluido el procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) de la LSC.

¹ TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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.”

² TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 246.- 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.”





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 2.2 En ese sentido, respecto al Principio de Tipicidad, resulta oportuno referirnos a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, en la cual se precisó lo siguiente:

“(…)

5. (…)

El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.”

- 2.3 De esa manera, en virtud al Principio de Tipicidad, se colige que toda conducta considerada como falta no solo debe encontrarse contenida en una norma que le otorgue dicha naturaleza³, sino que dicha norma debe contener un nivel de precisión suficiente que permita comprender que dicha conducta se encuentra proscrita, lo cual se deriva del correspondiente ejercicio de subsunción de la conducta al supuesto de hecho descrito en la norma (juicio de tipicidad).
- 2.4 En esa línea, es de ver que la LSC, en su artículo 85º ha previsto los supuestos de hecho que configuran faltas pasibles de ser sancionadas con suspensión y destitución, sin embargo, ni la LSC o su reglamento general, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), contienen la descripción de las faltas que supondrían la imposición de las sanciones menos gravosas⁴.
- 2.5 No obstante, el artículo 129º del Reglamento de la LSC establece que *“Todas las entidades públicas están obligadas a contar con un único Reglamento Interno de los Servidores Civiles (RIS). Dicho documento tiene como finalidad establecer condiciones en las cuales debe desarrollarse el servicio civil en la entidad; señalando los derechos y obligaciones del servidor civil y la entidad pública, así como las sanciones en caso de incumplimiento.”*

Asimismo, el numeral 98.1 del artículo 98º del Reglamento, remite al RIS de la entidad para efectos de la tipificación de las faltas leves, cuando refiere: *“La comisión de alguna de las faltas previstas en el artículo 85 de la Ley, el presente Reglamento, y el Reglamento Interno de los Servidores Civiles - RIS, para el caso de las faltas leves, por parte de los servidores civiles, dará lugar a la aplicación de la sanción correspondiente”.*

- 2.6 Aunando a lo anterior, es pertinente precisar que de acuerdo a lo señalado en el Informe Técnico N° 261-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en tanto no se realice la adecuación al RIS, la entidad puede continuar aplicando su RIT, sus normas reglamentarias u otros documentos internos como directivas que estén destinadas a fomentar y mantener la armonía entre los servidores y la entidad.
- 2.7 Consecuentemente, se puede colegir que las faltas leves (pasibles de ser sancionadas con amonestación) son aquellas que se encuentren expresamente previstas como tales en el RIS o RIT de la entidad.

³ De falta disciplinaria.

⁴ Recuérdese que de acuerdo al artículo 88º de la LSC las sanciones disciplinarias pueden ser: Amonestación verbal o escrita, suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses, y destitución.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

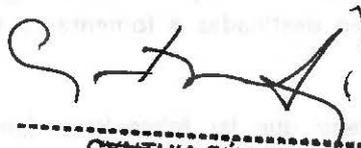
Sobre la posibilidad de tipificar nuevas faltas en el RIS o RIT

- 2.8 A partir de lo desarrollado en los acápites precedentes, se colige que en virtud a lo previsto en el artículo 129° concordante con el numeral 98.1 del artículo 98° del Reglamento de la LSC, las entidades ostentan la facultad de tipificar las faltas leves (que acarrear la sanción de amonestación) a través de su RIS (o RIT de no contar todavía con el RIS). Sin embargo, debe tenerse presente que dicha facultad no es absoluta, puesto que encuentra su límite en el respeto a las demás normas que rigen el régimen disciplinario de la LSC.
- 2.9 Así pues, es de reiterar que el artículo 85° de la LSC contiene el listado expreso de las faltas disciplinarias que, según su gravedad, acarrear las sanciones de suspensión o destitución, por lo tanto, si bien la entidad tiene la facultad de tipificar faltas leves en su RIS o RIT, dichos supuestos de falta no pueden coincidir con ninguno de los previstos en el referido artículo 85° de la LSC, pues de lo contrario se generaría un conflicto normativo que lesionaría los Principios de Legalidad y Jerarquía normativa, debiendo primar lo regulado en la LSC.

III. Conclusiones

- 3.1. No corresponde a SERVIR emitir pronunciamiento respecto a casos particulares, ni constituirse en una instancia previa para la toma de decisiones por parte de las entidades, motivo por el cual no resulta posible opinar respecto a la consulta en los términos que ha sido formulada.
- 3.2. En el régimen disciplinario de la LSC, las faltas pasibles de la sanción de suspensión o destitución (según su gravedad) son las previstas en el artículo 85° de la LSC, mientras que las faltas leves pasibles, de ser sancionadas con amonestación, son aquellas que se encuentren expresamente previstas como tales en el RIS o RIT de la entidad.
- 3.3. Si bien en virtud a lo previsto en el artículo 129° concordante con el numeral 98.1 del artículo 98° del Reglamento de la LSC, las entidades ostentan la facultad de tipificar las faltas leves (que acarrear la sanción de amonestación) a través de su RIS (o RIT de no contar todavía con el RIS), dicha facultad debe ejercerse respetando estrictamente las demás normas que rigen el régimen disciplinario de la LSC.
- 3.4. Por tanto, teniendo en cuenta que el artículo 85° de la LSC ya ha previsto de forma expresa cuales son las faltas disciplinarias que, según su gravedad, acarrear las sanciones de suspensión o destitución, no resulta posible que la entidad tipifique en su RIS o RIT las mismas conductas como faltas leves, puesto que ello generaría un conflicto normativo que lesionaría los Principios de Legalidad y Jerarquía normativa, debiendo primar lo regulado en la LSC.

Atentamente,



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