



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° 266 -2019-SERVIR/GPGSC

De : CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Concurso de Infractores.
b) Naturaleza de las Sociedades de Beneficencia de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1411.

Referencia : Oficio N° 65-2018-OP-SBH.

Fecha : Lima, 11 FEB. 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Sub Director de Personal de la Sociedad de Beneficencia de Huancayo consulta a SERVIR lo siguiente:

- Si en un informe de control se encuentran diez presuntos infractores involucrados en conductas diferentes o similares por un mismo hecho y/o similar, ¿correspondería iniciarse diez procedimientos disciplinarios en expedientes distintos, o de qué forma se va a proceder en tal situación?

II. Análisis

Competencia de SERVIR

- 2.1 Las competencias de SERVIR para emitir opiniones técnicas 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 por 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.

Sobre el concurso de infractores en el procedimiento administrativo disciplinario y la acumulación de procedimientos disciplinarios

- 2.4 Al respecto, en principio es de señalar que 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), respecto al concurso de infractores, señala en el numeral 13.2 lo siguiente:



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

"13.2 Concurso de Infractores"

En el caso de presuntos infractores que ostenten igual o similar nivel jerárquico y dependan del mismo inmediato superior, corresponde a este ser el Órgano Instructor.

Si los presuntos infractores pertenecieran a distintas unidades orgánicas o de distintos niveles jerárquicos y correspondiese que el instructor sea el jefe inmediato, es competente la autoridad de mayor nivel jerárquico.

Si se diera la situación de presuntos infractores que ostentan igual o similar nivel jerárquico y dependan de distinto inmediato superior del mismo rango, es la máxima autoridad administrativa la que determina cuál de los jefes inmediatos debe actuar como Órgano Instructor.

En caso se diera una diversidad de posibles sanciones a aplicar, corresponderá instruir a la autoridad competente de conocer la falta más grave."

- 2.5 Ahora bien, resulta relevante precisar en este punto que la figura de concurso de infractores supone que los presuntos infractores participen de un mismo hecho, es decir, que la obligación incumplida haya sido la misma y cometida de forma simultánea por parte de los presuntos infractores; caso contrario, si la participación de los presuntos infractores hubiera sido en virtud a actuaciones independientes, individualizables y distinguibles unas de otras, no se configuraría un concurso de infractores, correspondiendo por tanto la tramitación de procedimientos disciplinarios independientes cada uno con las autoridades correspondientes, o de resultar posible, la figura de acumulación de procedimientos disciplinarios.
- 2.6 Por su parte, teniendo en cuenta lo expuesto en el documento de la referencia, es oportuno precisar el sentido del fundamento vertido en el numeral 33 de la Resolución N° 001673-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala emitida por el Tribunal del Servicio Civil, el cual señala:

"(...)

33. En otras palabras, la concurrencia de infractores no implica, ni debe significar en modo alguno, que el único hecho del cual participaron todos ellos pueda o deba -a su vez- ser desglosado en otros tantos hechos concretos como participantes hubo, pues de ser así ya no nos encontraríamos frente a una concurrencia de infractores ante un mismo suceso, sino, por el contrario, ante la existencia de infractores individuales involucrados en hechos diferentes, lo cual determinaría la participación de autoridades competentes conforme a las reglas señaladas en el numeral 93.1 del artículo 93º del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil¹⁷, mas no según lo establecido en el numeral 13.2 del punto 13 de la Directiva N° 02- 2015-SERVIR/GPGSC."

- 2.7 Así, es de señalar que dicho fundamento se refiere a que en el marco de un procedimiento disciplinario, una misma imputación efectuada a varios servidores por la comisión de un mismo hecho a través de la figura del concurso de infractores, no puede posteriormente ser disgregada en imputaciones independientes evidenciándose conductas diferenciadas para cada uno de los servidores.

De esa manera, a modo de ejemplo, si en un determinado acto de inicio se señala la existencia de concurso de infractores, la imputación de hechos y faltas debe ser única, y la misma para todos y cada uno de los servidores involucrados, no pudiendo señalar que cada uno de ellos tuvo una participación diferenciada, vale decir, con conductas independientes y que por tanto podría devenir en faltas independientes; pues si dicha diferenciación resultara posible no se configuraría el concurso



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

de infractores por lo que correspondería la tramitación de procedimientos independientes para cada uno de ellos.

- 2.8 Sin perjuicio de lo anterior, a título de referencia, cabe precisar que el artículo 158º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que la autoridad responsable de la instrucción, propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.
- 2.9 Así, la acumulación de procedimientos tiene como finalidad simplificar, y otorgar celeridad y eficacia a los procedimientos administrativos, tramitando en un solo expediente casos que guarden conexión entre sí, a efecto que la administración pública emita un solo pronunciamiento, evitando repetir actuaciones, como notificaciones o actuaciones de prueba, así como resoluciones contradictorias.
- 2.10 Existen dos tipos de acumulaciones: a) la objetiva, cuando se acumulan varias pretensiones de un mismo administrado, y b) la subjetiva, por la cual se acumulan pretensiones de distintos administrados.
- 2.11 De esta manera, para que pueda darse la acumulación de procedimientos administrativos disciplinarios debe evaluarse la existencia de conexión por el administrado o por la materia pretendida. Dicha tarea corresponde ser evaluada caso por caso y es responsabilidad de cada entidad pública.
- 2.12 De otra parte, de acuerdo al artículo 84º del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, hay conexidad cuando se presentan elementos comunes entre distintas pretensiones o, por lo menos, elementos afines en ellas.
- 2.13 Ahora bien, en virtud a lo señalado en el artículo 86º del mismo código, la acumulación subjetiva es procedente siempre que las pretensiones provengan de un mismo título, se refieran a un mismo objeto o exista conexidad entre ellas y se cumplan con los requisitos del artículo 85º en cuanto sean aplicables; de lo cual debe entenderse que solo será posible la acumulación subjetiva en los procedimientos administrativos disciplinarios, cuando además de existir conexidad entre los hechos, los mismos puedan ser tramitados por las mismas autoridades del PAD.

Sobre la actual naturaleza de las Sociedades de Beneficencia de acuerdo al Decreto Legislativo Nº 1411

- 2.14 Sin perjuicio de lo antes expuesto, es de precisar que con fecha 12 de setiembre de 2018 fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo Nº 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia, norma que, como su propio nombre precisa, tiene por objeto establecer el marco normativo que regula la naturaleza jurídica, el funcionamiento, la estructura orgánica y las actividades de las Sociedades de Beneficencia, con la finalidad de garantizar servicios adecuados a la población en condición de vulnerabilidad en el ámbito donde funcionan, con criterios homogéneos y estándares de calidad.
- 2.15 De acuerdo al artículo 2º del Decreto Legislativo Nº 1411, las Sociedades de Beneficencia tienen por finalidad prestar servicios de protección social de interés público en su ámbito local provincial, a las niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores que se





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”

encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad, de manera complementaria a los servicios que presta el Estado, bajo los enfoques de derechos, género, intercultural e intergeneracional.

2.16 Por su parte, el artículo 3º del citado cuerpo normativo precisa que las Sociedades de Beneficencia son personas jurídicas de derecho público interno, de ámbito local provincial. Cuentan con autonomía administrativa, económica y financiera.

2.17 Sin perjuicio de ello, es menester señalar que de acuerdo al artículo 4º del Decreto Legislativo N° 1411:

“(…)

Las Sociedades de Beneficencia, no se constituyen como entidades públicas, se rigen por lo establecido en la presente norma y para su adecuado control, por las normas de los sistemas administrativos de defensa judicial del Estado y control; así como por las normas que regulan los bienes estatales en lo que respecta a la disposición de bienes inmuebles de las Sociedades de Beneficencia; y de manera subsidiaria por las normas del Código Civil y la Ley General de Sociedades. (...)” (Énfasis es nuestro)

2.18 Bajo ese marco normativo, se aprecia que si bien las Sociedades de Beneficencia son personas jurídicas de derecho público interno, lo cierto es que la propia norma establece que estas no se constituyen como entidades públicas. Asimismo, se advertiría que los únicos sistemas administrativos que rigen las actividades de las Sociedades de Beneficencia son el de defensa judicial del Estado, el Sistema de Control.

2.19 En esa línea, cabe recordar que la facultad de SERVIR para emitir opiniones se enmarca únicamente en las materias de su competencia, esto es, respecto a la aplicación e interpretación sobre el sentido y alcance de las normas que regulan el Sistema de Gestión de Recursos Humanos (en adelante, SAGRH); siendo ello así, y teniendo en cuenta que de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1411 las sociedades de beneficencia pública no constituyen entidades públicas y asimismo no se encontrarían sujetas al SAGRH, a partir de la entrada en vigencia del referido decreto legislativo no corresponde a SERVIR emitir opinión respecto a los asuntos relativos a recursos humanos de las Sociedades de Beneficencia.

2.20 Aunado a lo anterior, es de señalar que el propio Decreto Legislativo N° 1411 ha regulado en su Capítulo VI un régimen disciplinario especial para las personas que desempeñan labores en las sociedades de beneficencia, estableciendo en su artículo 30º las autoridades a las que corresponde la tramitación del procedimiento disciplinario, ya sea que se trate de miembros del Directorio, Gerente General, o trabajadores.

III. Conclusiones

3.1. La figura de concurso de infractores supone que los presuntos infractores participen de un mismo hecho, es decir, que la obligación incumplida haya sido la misma y cometida de forma simultánea por parte de los presuntos infractores; caso contrario, si la participación de los presuntos infractores hubiera sido en virtud a actuaciones independientes, individualizables y distinguibles unas de otras, no se configuraría un concurso de infractores, correspondiendo por tanto la tramitación de procedimientos disciplinarios independientes cada uno con las autoridades correspondientes, o de resultar posible, la figura de acumulación de procedimientos disciplinarios.





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"

- 3.2. En virtud a lo previsto en el artículo 158º del TUO de la LPAG, resulta posible la acumulación de procedimientos administrativos disciplinarios; no obstante, solo será posible la acumulación subjetiva en los procedimientos administrativos disciplinarios, cuando además de existir conexidad entre los hechos, ambos procedimientos puedan ser tramitados por las mismas autoridades del PAD.
- 3.3. De acuerdo al Decreto Legislativo Nº 1411, si bien las Sociedades de Beneficencia son personas jurídicas de derecho público interno, lo cierto es que estas no se constituyen como entidades públicas. Asimismo, se advertiría que los únicos sistemas administrativos que rigen las actividades de las Sociedades de Beneficencia son el de defensa judicial del Estado, el Sistema de Control; por lo tanto, al no estar sujetas las Sociedades de Beneficencia al SARGH, a partir de la entrada en vigencia del referido decreto legislativo no corresponde a SERVIR emitir opinión respecto a los asuntos relativos a recursos humanos de las Sociedades de Beneficencia.
- 3.4. El propio Decreto Legislativo Nº 1411 ha regulado en su Capítulo VI un régimen disciplinario especial para las personas que desempeñan labores en las sociedades de beneficencia, estableciendo en su artículo 30º las autoridades a las que corresponde la tramitación del procedimiento disciplinario, ya sea que se trate de miembros del Directorio, Gerente General, o trabajadores.

Atentamente,


CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

