



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

INFORME TÉCNICO N° 111 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : a) Apoyo técnico al Consejo Universitario en su intervención como segunda instancia en procedimientos disciplinarios seguidos contra personal administrativo de la Universidad.
b) Imputación de trasgresión de deberes u obligaciones correspondientes a dos regímenes disciplinarios distintos.
c) Tipificación de las faltas al Código de Ética de la Función Pública y al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
d) Formación de la decisión de las Comisiones Ad Hoc en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Referencia : Oficio N° 159-2018-UNHEVAL-AL.

Fecha : Lima, 22 ENE 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario Técnico (e) de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán Huánuco, consulta a SERVIR lo siguiente:

- a) ¿Cuál es el órgano competente para emitir el informe de apoyo técnico al Consejo Universitario en los casos en que interviene como segunda instancia en procedimientos disciplinarios seguidos contra personal administrativo de la Universidad?
- b) Si se inicia procedimiento disciplinario en dos regímenes distintos (Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y Decreto Legislativo N° 276), sin embargo en la fase sancionadora solo se impone la sanción por la falta dispuesta en la Ley N° 30057, ¿se estaría vulnerado el Principio de Tipicidad y Debido Procedimiento?
- c) ¿Es necesario señalar la falta dispuesta en el inciso q) del artículo 85° de la Ley N° 30057, para tipificar las faltas dispuestas en la Ley del Código de Ética y en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General?
- d) ¿Se puede aplicar la mayoría de votos para determinar la decisión por parte de la comisión ad hoc en el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057?

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.





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

- 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 SAGRHH), 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.

Del apoyo técnico al Consejo Universitario en su intervención como segunda instancia en procedimientos disciplinarios seguidos contra personal administrativo de la Universidad

- 2.4. En principio, resulta oportuno remitirnos a lo señalado en el Informe Técnico N° 1323-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual -respecto al régimen disciplinario del personal administrativo de los servidores de las universidades públicas- se concluyó lo siguiente:

“(…)

El Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador del régimen de la Ley del Servicio Civil es aplicable al personal administrativo de las universidades públicas sujetos a los Decretos Legislativos Nos. 276, 728 y 1057. No obstante, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Universitaria, serán los Consejos Universitarios respectivos, y no el Tribunal del Servicio Civil, quienes conozcan los recursos de apelación que presenten el personal administrativo en materia disciplinaria.”

- 2.5. De esa manera, se puede apreciar que si bien el personal administrativo de las universidades públicas se encuentra sujetos al procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), por aplicación de lo establecido en el numeral 59.12 del artículo 59° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria¹ (en adelante, LU), los recursos de apelación son conocidos por el Consejo Universitario.
- 2.6. Ahora bien, superado lo anterior es de señalar que -ciertamente- en el régimen disciplinario de la LSC, se encuentra proscrita la intervención de las oficinas de asesoría jurídica en el trámite de los PAD (para mayor detalle revisar el Informe Técnico N° 1815-2018-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe); asimismo, debe tenerse presente que la labor de apoyo de la Secretaría Técnica se agota al término del PAD², siendo que su intervención no alcanza al procedimiento recursivo, -esto es, al trámite de la apelación que pudiera interponerse contra la resolución del órgano sancionador-, el cual es competencia exclusiva de la autoridad de segunda instancia.

¹ Artículo 59. Atribuciones del Consejo Universitario

El Consejo Universitario tiene las siguientes atribuciones:

(…)

59.13. Ejercer en instancia revisora, el poder disciplinario sobre los docentes, estudiantes y personal administrativo, en la forma y grado que lo determinen los reglamentos. (Énfasis es agregado)

² Lo que ocurre con la emisión y notificación de la resolución del órgano instructor.



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

- 2.7. Por su parte, se advierte que la LU no ha previsto la existencia de algún órgano de apoyo técnico para el Consejo Universitario en su intervención como órgano de segunda instancia en los PAD seguidos contra el personal administrativo de la universidad, por lo que el análisis y elaboración del pronunciamiento de vista correspondiente deberá ser realizado únicamente por dicho órgano.

Sobre la imputación de trasgresión de deberes u obligaciones correspondientes a dos regímenes disciplinarios distintos

- 2.8. A efectos de contextualizar la respuesta a la consulta realizada en este extremo, en principio es de señalar que desde el 14 de setiembre de 2014, fecha de entrada en vigencia del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), el régimen disciplinario de la LSC es aplicable a todos los servidores públicos, indistintamente de su régimen laboral de vinculación (D.L. N° 728, 276 o 1057).
- 2.9. Siendo ello así, las únicas faltas que pueden ser atribuidas a los servidores públicos son aquellas señaladas en la LSC, su reglamento -para el caso de aquellas que pueden ser sancionadas con suspensión o destitución-³ y en el Reglamento Interno de Servidores Civiles (RIS) o Reglamento Interno de Trabajo (RIT) para el caso de las faltas leves (pasibles de amonestación)⁴.
- 2.10. De esa manera, no resultaría posible que en el marco de un procedimiento disciplinario instaurado bajo el régimen de disciplinario de la LSC se impute a un servidor la comisión de una falta descrita en la norma que regula su régimen laboral de vinculación (D.L. N° 276, 728 o 1057), ya sea de forma independiente o simultánea a la imputación de una falta descrita en la LSC, el RIS o RIT de la entidad.
- 2.11. Sin perjuicio de lo anterior, distinto es el caso de los deberes, obligaciones y/o prohibiciones inherentes a los servidores descritos en las normas que regulan su régimen laboral, pues la infracción de los mismos sí podría ser pasible de reproche disciplinario a través del PAD de la LSC, siempre que dicha infracción pudiera ser subsumida en alguna de las faltas señaladas en la LSC, el RIS o RIT de la entidad.
- 2.12. Por otra parte, se encuentra proscrita la concurrencia de imputación (respecto a una misma conducta) por infracción a normas correspondientes a dos regímenes disciplinarios cuyo ámbito de aplicación, naturaleza, y procedimiento sean distintos y respondan a situaciones jurídicas completamente diferentes. Así por ejemplo, no resulta posible imputar simultáneamente -para una misma conducta- la infracción de un deber inherente al régimen del D.L. N° 728 (o D.L. 276 o 1057) y a la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública (en adelante LCEFP).

Es imperativo señalar en este punto que esto no implica la imposibilidad de tipificar una conducta como la infracción a un deber o prohibición señalada en la LCEFP, sino únicamente que no resulta posible su imputación de forma simultánea con otra norma que contenga el deber o prohibición presuntamente infringida. Por lo tanto, la autoridad deberá elegir únicamente la infracción a una de las dos normas, para posteriormente subsumirla en la falta correspondiente señalada en la LSC.

Sobre la tipificación de las faltas al Código de Ética de la Función Pública y al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

³ Descritas en el artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁴ Conforme a lo señalado en el artículo 98.1° del Reglamento de la LSC.



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

- 2.13. En primer lugar, debe recordarse que de acuerdo a lo señalado en el artículo 100° del Reglamento de la LSC: *“También constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria aquellas previstas en los artículos 11.3, 12.3, 14.3, 36.2, 38.2, 48 numerales 4 y 7, 49, 55.12, 91.2, 143.1, 143.2, 146, 153.4, 174.1, 182.4, 188.4, 233.3 y 239 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y en las previstas en la Ley N° 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales del presente título.”*
- 2.14. Al respecto, si bien la norma antes reseñada faculta a las entidades a ejercer su potestad disciplinaria cuando sus servidores trasgredan los deberes y prohibiciones señalados en la LCEFP y al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), lo cierto es que la misma no detalla la sanción que correspondería en dichos casos.
- Frente a ello, debe tenerse presente que en el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC, las autoridades del PAD se determinan en función a la posible sanción a imponerse por la falta cometida, por lo que la identificación de la misma a nivel normativo resulta imprescindible.
- 2.15. Por lo tanto, pese a que el artículo 100° del Reglamento de la LSC extiende la condición de falta disciplinaria también a la trasgresión de ciertos artículos de la LCEFP y el TUO de la LPAG; teniendo en cuenta que dicha norma por sí misma no ha determinado el tipo de sanción que correspondería (lo cual es necesario no solo para la determinación de las autoridades del PAD sino para un adecuado ejercicio del derecho de defensa del servidor), resulta necesario que dicha infracción a la LCEFP o al TUO de la LPAG sea tipificada en la falta descrita en el literal q) del artículo 85° de la LSC: *“Las demás que señala la Ley.”*; caso contrario podría incurrirse en un vicio que acarree la nulidad del PAD por infracción al debido procedimiento.
- 2.16. Ello es así toda vez que, tal como se ha precisado en el acápite precedente, desde el 14 de setiembre de 2014 las únicas faltas pasibles de ser atribuidas a los servidores públicos - indistintamente de su régimen laboral de vinculación⁵ - son las señaladas en la LSC, el RIT o RIS de la entidad. Asimismo, debe tenerse presente que ni el RIT ni el RIS de las entidades pueden regular como falta leve (pasible de sanción de amonestación) alguna de las faltas descritas en el artículo 85° de la LSC (que son pasibles de suspensión o destitución).
- 2.17. Finalmente, cabe señalar que todo lo antes señalado encuentra refrendado por lo señalado en el Informe Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC, el mismo que tiene el carácter de vinculante (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se concluyó -entre otros- lo siguiente:

“(…)

4.2 A partir de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, las sanciones y el procedimiento del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 son aplicables a las faltas e infracciones contempladas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y en otras leyes, según el artículo 85 inciso q) de la Ley del Servicio Civil y el inciso j) del artículo 98.2 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014- PCM.”

Sobre la formación de la decisión de las Comisiones Ad Hoc en el régimen disciplinario de la LSC

⁵ Salvo el caso de servidores sujetos a carreras especiales, los cuales se rigen por el régimen disciplinario establecido en las normas que regulan dicha carrera especial.





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

- 2.18. De acuerdo al numeral 93.4 del artículo 93° del Reglamento de la LSC, en el caso de los funcionarios el órgano instructor es una comisión compuesta por dos (2) funcionarios de rango equivalente pertenecientes al Sector al cual está adscrita la Entidad y el Jefe de Recursos Humanos del Sector, los cuales serán designados mediante resolución del Titular del Sector correspondiente.
- 2.19. No obstante, ni el Reglamento de la LSC ni la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC “*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil*” (en adelante, la Directiva) han regulado la manera en que se forma la decisión la Comisión ad hoc antes señalada, en su condición de órgano colegiado, esto es, si para la toma de la decisión es necesaria la unanimidad en el criterio, basta la mayoría simple, o si existe un mínimo de votos en caso de discordia de uno de sus miembros.
- 2.20. Siendo ello así, ante la ausencia de regulación en dicho extremo corresponde remitirse supletoriamente a lo previsto en el artículo 109° del TUO de la LPAG, el cual regula el Quorum de votaciones en el caso de órganos colegiados, precisando que: “*Los acuerdos son adoptados por los votos de la mayoría de asistentes al tiempo de la votación en la sesión respectiva, salvo que la ley expresamente establezca una regla distinta; correspondiendo a la Presidencia voto dirimente en caso de empate.*”
- 2.21. Consecuentemente, en el caso de las comisiones ad hoc conformadas que actúan como órgano instructor en los PAD instaurados contra funcionarios públicos en el régimen disciplinario de la LSC, las decisiones de dicho órgano colegiado son tomadas por el voto de la mayoría de sus miembros, de conformidad con lo previsto en el artículo 109° del TUO de la LPAG.

III. Conclusiones

- 3.1 En el régimen disciplinario de la LSC, se encuentra proscrita la intervención de las oficinas de asesoría jurídica en el trámite de los PAD (para mayor detalle revisar el Informe Técnico N° 1815-2018-SERVIR/GPGSC, disponible en www.servir.gob.pe); asimismo, debe tenerse presente que la labor de apoyo de la Secretaría Técnica se agota al término del PAD⁶, siendo que su intervención no alcanza al procedimiento recursivo, el cual es competencia exclusiva de la autoridad de segunda instancia.

La LU no ha previsto la existencia de algún órgano de apoyo técnico para el Consejo Universitario en su intervención como órgano de segunda instancia en los PAD seguidos contra el personal administrativo de la universidad, por lo que el análisis y elaboración del pronunciamiento de vista correspondiente deberá ser realizado exclusivamente por dicho órgano.

- 3.3 No resultaría posible que en el marco de un procedimiento disciplinario instaurado bajo el régimen de disciplinario de la LSC se impute a un servidor la comisión de una falta descrita en la norma que regula su régimen laboral del vinculación (D.L. N° 276, 728 o 1057), ya sea de forma independiente o simultánea a la imputación de una falta descrita en la LSC, el RIS o RIT de la entidad.
- 3.4 Distinto es el caso de los deberes, obligaciones y/o prohibiciones inherentes a los servidores, descritos en las normas que regulan su régimen laboral, pues la infracción de los mismos sí podría

⁶ Lo que ocurre con la emisión y notificación de la resolución del órgano instructor.



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

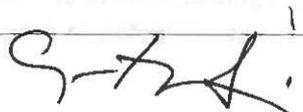
ser pasible de reproche disciplinario a través del PAD de la LSC, siempre que dicha infracción pudiera ser subsumida en alguna de las faltas señaladas en la LSC, el RIS o RIT de la entidad.

- 3.5 Se encuentra proscrita la concurrencia de imputación (respecto a una misma conducta) por infracción a normas correspondientes a dos regímenes disciplinarios cuyo ámbito de aplicación, naturaleza, y procedimiento sean distintos y respondan a situaciones jurídicas completamente diferentes. Así por ejemplo, no resulta posible imputar simultáneamente -para una misma conducta- la infracción de un deber inherente al régimen del D.L. N° 728 (o D.L. 276 o 1057) y a la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública (en adelante LCEFP).

Esto no implica la imposibilidad de tipificar una conducta como la infracción a un deber o prohibición señalada en la LCEFP, sino únicamente que no resulta posible su imputación de forma simultánea con otra norma que contenga el deber o prohibición presuntamente infringida. Por lo tanto, la autoridad deberá elegir únicamente la infracción a una de las dos normas, para posteriormente subsumirla en la falta correspondiente señalada en la LSC.

- 3.6 Teniendo en cuenta que el artículo 100° del Reglamento de la LSC por sí mismo no ha determinado el tipo de sanción que correspondería aplicar a las infracciones a la LCEFP y el TUO de la LPAG (lo cual es necesario no solo para la determinación de las autoridades del PAD sino para un adecuado ejercicio del derecho de defensa del servidor), resulta necesario que dicha infracción a la LCEFP o al TUO de la LPAG sea tipificada en la falta descrita en el literal q) del artículo 85° de la LSC: “*Las demás que señala la Ley.*”; caso contrario podría incurrirse en un vicio que acarree la nulidad del PAD por infracción al debido procedimiento.
- 3.7 En el caso de las comisiones ad hoc que actúan como órgano instructor en los PAD instaurados contra funcionarios públicos en el régimen disciplinario de la LSC, las decisiones de dicho órgano colegiado son tomadas por el voto de la mayoría de sus miembros, de conformidad con lo previsto en el artículo 109° del TUO de la LPAG.

Atentamente,


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