



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”

INFORME TÉCNICO N° 025 -2019-SERVIR/GPGSC

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

Asunto : Sobre la aplicación de los criterios de graduación de sanciones y otros

Referencia : Oficio N° 003-2017-SERNANP-STPAD

Fecha : Lima, 07 ENE. 2019

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia el Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) consulta a SERVIR lo siguiente:

- a. ¿Las faltas enumeradas en el artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, solo pueden ser sancionadas con sanciones de suspensión y destitución, o pueden ser sancionadas con amonestación escrita?
- b. ¿Los criterios establecidos en el artículo 87° y 91° pueden ser utilizados durante la etapa de precalificación para determinar la gravedad de un hecho denunciado? ¿El análisis de estos criterios deben ser considerados en el informe de precalificación como evidencia de una debida motivación?
- c. ¿Es aplicable el principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil? ¿En qué etapa del procedimiento se realiza la evaluación de este principio, durante la etapa de precalificación, instructiva o sancionadora? ¿Para la imposición de la sanción deberá tenerse en cuenta el dolo o la culpa?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

2.1 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, 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.

2.2 En tal sentido, cabe concluir 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.

De la aplicación de los criterios de determinación de la sanción en el Informe de Precalificación

2.3 Al respecto, nos remitiremos a lo señalado en los numerales 2.13 a 2.17 del Informe Técnico N° 115-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en los cuales se precisó lo siguiente:

“(…)



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

- 2.13 (...) si bien al momento de la emisión del informe de precalificación la Secretaría Técnica del PAD debe identificar la posible sanción a imponerse, dicha función se limita al señalamiento de la sanción que correspondería al servidor y/o funcionario como consecuencia de la tipificación de su conducta; así, si dicha conducta es subsumida en el artículo 85º de la LSC, teniendo en cuenta que dicha norma establece que dichas faltas pueden ser sancionadas con suspensión o destitución, corresponderá a la secretaria técnica identificar -a razón de propuesta y a partir de los indicios con los que cuenta- cuál de estas sanciones es la que correspondería imponer al servidor.
- 2.14 Así, no resultaría posible que la Secretaría Técnica, en virtud a una labor de graduación de la sanción -que no le compete por ser propia de una etapa distinta del PAD-, identificara como posible sanción a imponerse para una conducta tipificada en el artículo 85º de la LSC, a la sanción de Amonestación Escrita, pues por disposición expresa de la misma norma dichas faltas corresponden ser sancionadas con suspensión o destitución¹.
- 2.15 Aunado a ello, debe tenerse presente que en el régimen disciplinario de la LSC, la competencia para la tramitación del PAD se encuentra determinada justamente por la posible sanción a imponerse al servidor y/o funcionario, por lo que una graduación de la misma al momento de la emisión del informe de precalificación ocasionaría una variación de la competencia predeterminada por la LSC para el trámite de dicho PAD²; así por ejemplo, si en el informe de precalificación la presunta conducta infractora fuera tipificada como falta grave descrita en el artículo 85º de la LSC (sancionable con suspensión o destitución), pero se identificara como posible sanción a imponerse la de Amonestación, se estaría orientando indebidamente la competencia para instruir y sancionar el PAD a autoridades distintas a las que correspondería por ley, pues en el caso de la sanción de suspensión instruye el Jefe Inmediato y sanciona el Jefe de Recursos Humanos, en el caso de la destitución instruye el Jefe de Recursos Humanos y Sanciona el Titular de la Entidad, mientras que en caso de la Amonestación Escrita instruye y sanciona el Jefe Inmediato; por lo que una variación de dicha naturaleza constituiría -en definitiva- una infracción al Principio de Debido Procedimiento, así como al Principio de Legalidad, al haberse afectado la competencia establecida en la Ley.
- 2.16 Así las cosas, en el caso que el Órgano Instructor de la sanción de Amonestación -siguiendo la recomendación de la Secretaría Técnica- procediera a instaurar un PAD contra un servidor y/o funcionario por la comisión de una falta descrita en el artículo 85º de la LSC, pero señalando como posible sanción a imponer la sanción de Amonestación Escrita, dicha situación devendría en una trasgresión a lo previsto en el numeral 1) del artículo 3º del TUO de la LPAG, en virtud del cual, es requisito de validez del acto administrativo el ser emitido por autoridad competente (pues en virtud a la tipificación realizada la autoridad competente para emitir el acto de inicio sería el órgano instructor para las sanciones de suspensión o destitución, según sea el caso, y no el instructor de la sanción de amonestación).



¹ En este punto es necesario señalar que situación distinta ocurre en el caso que el procedimiento ya hubiera sido instaurado señalándose como posible sanción la suspensión o destitución, siendo que en dichos casos las autoridades del PAD en el curso del procedimiento, sí podrían modificar la sanción originalmente identificada, y ello por la facultad expresamente delegada a través del artículo 90º de la LSC, tal como se expondrá más adelante en el presente informe.

² Recuérdese que de acuerdo al numeral 6 del Anexo C2 de la Directiva N° 0012-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, el informe de precalificación debe contener la identificación del Órgano Instructor competente para disponer el inicio del PAD, y ello depende justamente de la posible sanción a imponerse al servidor y/o funcionario.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

2.17 Consecuentemente, de emitirse el acto de inicio de la forma antes descrita se incurriría en las causales de nulidad descritas en los numerales 1 y 2 del artículo 10º del TUO de la LPAG³, acarreado de esa manera la nulidad del PAD por aplicación de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13º del referido TUO⁴.”

2.4 De esta manera, no es posible que durante la etapa de precalificación de una falta se aplique los criterios contemplados para la determinación y graduación de la sanción previsto en el artículo 87º de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil⁵ (en adelante LSC), pues dichos criterios solo podrán ser aplicados por el órgano sancionador cuando se haya determinado la responsabilidad administrativa del servidor durante el procedimiento administrativo disciplinario.

De las faltas previstas en el artículo 85º de la LSC y la imposición de las sanciones por parte de las autoridades del PAD

2.5 El artículo 98º del Reglamento General de la LSC, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, dispone que las faltas previstas en el artículo 85º de la LSC, así como las señaladas en el mismo Reglamento, darán lugar a la sanción correspondiente, precisando que las faltas leves deberán estar previstas en el Reglamento Interno de Servidores Civiles - RIS (el contenido de dicho instrumento de gestión se encuentra detallado en el artículo 129 del Reglamento General). A su vez, el artículo 85º de la LSC establece un listado de faltas que pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución.

2.6 Por su parte, del artículo 90º de la LSC, se desprende que en el caso de las sanciones de suspensión y destitución, el órgano sancionador, es decir, el jefe de recursos humanos y el titular de la entidad respectivamente, puede modificar la sanción propuesta a una de menos gravedad. Sin embargo, el órgano sancionador no podría imponer una sanción de mayor gravedad que la asignada por ley como parte de su competencia. Además, se debe considerar que el marco normativo de la LSC ha previsto criterios para determinar la graduación de las sanciones (artículo 87, por ejemplo).

2.7 En ese contexto, se advierte que las autoridades competentes para imponer la sanción de suspensión y destitución podrían decidir, a través de pronunciamiento debidamente sustentado, aplicar una sanción menos gravosa que la asignada por ley como parte de su competencia. Por ejemplo, el titular

³ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“(…)

Artículo 10.- Causales de Nulidad

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.”

⁴ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“(…)

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

⁵ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Artículo 87. Determinación de la sanción a las faltas

La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes:

- a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.
- b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.
- c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiendo que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.
- d) Las circunstancias en que se comete la infracción.
- e) La concurrencia de varias faltas.
- f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.
- g) La reincidencia en la comisión de la falta.
- h) La continuidad en la comisión de la falta.
- i) El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso.





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

de la entidad (órgano sancionador de la sanción de destitución) podría imponer, previa motivación del apartamiento de la sanción recomendada por el órgano instructor, una sanción de suspensión o una amonestación escrita.

Sobre la aplicación del principio de culpabilidad

- 2.8 Previamente, es pertinente indicar que el artículo 92° del Reglamento General de la LSC-sobre los principios de la potestad disciplinaria-, que pertenece al Título VI sobre el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, hace una remisión expresa a los principios enunciados en el artículo 230° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)⁶, sin perjuicio de los demás principios que rigen el poder punitivo del Estado.
- 2.9 Ahora bien, el artículo 246° del TUO LPAG establece como uno de los principios de la potestad sancionadora de las entidades al principio de causalidad, el cual señala que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
- 2.10 Por su parte, el artículo 229° de la LPAG en su texto original antes de las modificaciones realizadas por el D.L. N° 1272⁷, establecía que en las entidades cuya potestad sancionadora está regulada por leyes especiales las disposiciones del Capítulo III "Procedimiento Sancionador" de la LPAG se aplican con carácter supletorio, precisando asimismo que la potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.
- 2.11 En esa línea, es de señalar que incluso antes de las modificaciones introducidas por el D.L. N° 1272, los principios de la potestad sancionadora administrativa contenidos en el artículo 230° de la LPAG resultaban de aplicación al procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), sin embargo, entre estos no se había previsto el Principio de Culpabilidad⁸, sino únicamente el Principio de Causalidad, en virtud del cual: *"La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable."*
- 2.12 Aunado a ello, es de señalar que el numeral 3 del artículo 230° de la LPAG⁹, que reconoce el Principio de Razonabilidad¹⁰, había previsto la existencia o no de intencionalidad únicamente como uno de los criterios para la determinación de la sanción, y no así como un elemento de la infracción en sí misma.
- 2.13 Sin embargo, a través del Decreto Legislativo N° 1272 se realizaron varias modificaciones a la LPAG, entre ellas:
- (i) Se modificó el artículo 229° referido al ámbito de aplicación del Capítulo II "Procedimiento Sancionador" de la LPAG¹¹, estableciendo que todos los procedimientos deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa, agregando

Norma actualmente contenida en el artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

⁷ Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

⁸ Incorporado recién con el Decreto Legislativo N° 1272.

⁹ Norma actualmente contenida en el artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

¹⁰ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
De la Potestad Sancionadora

Artículo 230.- Principios de la Potestad Sancionadora

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; así como que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de infracción.

¹¹ Actualmente Capítulo III en el TUO de la LPAG.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

asimismo que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en el referido capítulo.

Actualmente dicha norma se encuentra contenida en el artículo 245º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

- (ii) Se incorporó el Principio de Culpabilidad en el numeral 10 del artículo 230º, que contiene los principios de la potestad sancionadora administrativa, precisándose expresamente que *“La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”* Actualmente dicha norma se encuentra contenida en el artículo 246º del TUO de la LPAG.
- (iii) Se modificó el Principio de Razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230º, eliminándose del mismo el extremo que consideraba la existencia o no de intencionalidad como un criterio para la determinación de la sanción, identificando expresamente los criterios de graduación. Actualmente dicha norma se encuentra contenida en el artículo 246º del TUO de la LPAG.

2.14 De lo anterior, se aprecia que a través de las modificaciones introducidas por el D.L. N° 1272, se ha establecido expresamente la obligación de todas las entidades de observar los principios de la potestad sancionadora administrativa descritos en el artículo 246º del TUO de la LPAG, lo cual resulta concordante con lo previsto en el artículo 92º del Reglamento de la LSC; por lo tanto, las entidades, el ejercicio de su potestad sancionadora bajo el régimen disciplinario de la LSC deberán tomar en cuenta la aplicación de dichos principios.

2.15 Por otra parte, es menester señalar que la identificación de las infracciones imputadas a título de dolo o culpa, de ser el caso, deberá ser realizada por las propias entidades al momento de la calificación de los hechos para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

III. Conclusiones

3.1. Al momento de la emisión del informe de precalificación la Secretaría Técnica del PAD debe identificar la posible sanción a imponerse, dicha función se limita al señalamiento de la sanción que correspondería al servidor y/o funcionario como consecuencia de la tipificación de su conducta. Así por ejemplo, no resultaría posible que la Secretaría Técnica, en virtud a una labor de graduación de la sanción -que no le compete por ser propia de una etapa distinta del PAD-, identificara como posible sanción a imponerse para una conducta tipificada en el artículo 85º de la LSC, a la sanción de Amonestación Escrita, pues por disposición expresa de la misma norma dichas faltas corresponden ser sancionadas con suspensión o destitución, pudiendo ser graduadas -en todo caso- por las autoridades del PAD en el informe de órgano instructor o en la decisión del órgano sancionador, una vez determinada la existencia de responsabilidad.

3.2. Las autoridades competentes para imponer la sanción de suspensión y destitución podrían decidir, a través de pronunciamiento debidamente sustentado, aplicar una sanción menos gravosa que la asignada por ley como parte de su competencia.

3.3. Incluso antes de las modificaciones introducidas por el D.L. N° 1272, los principios de la potestad sancionadora administrativa contenidos en el artículo 230º de la LPAG resultaban de aplicación al procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en





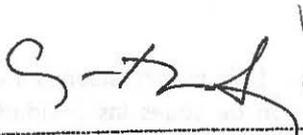
“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

adelante, LSC), sin embargo, entre estos no se había previsto el Principio de Culpabilidad¹², sino únicamente el Principio de Causalidad, en virtud del cual, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

Asimismo, numeral 3 del artículo 230º de la LPAG, que reconoce el Principio de Razonabilidad¹³, había previsto la existencia o no de intencionalidad únicamente como criterio para la determinación de la sanción, y no así como un elemento de la infracción en sí misma.

- 3.4. Actualmente, en virtud de las modificaciones introducidas por el D.L. N° 1272, se ha establecido expresamente la obligación de todas las entidades de observar los principios de la potestad sancionadora administrativa descritos en el artículo 246º del TUO de la LPAG, lo cual resulta concordante con lo previsto en el artículo 92º del Reglamento de la LSC; por lo tanto, las entidades, en el ejercicio de su potestad sancionadora bajo el régimen disciplinario de la LSC deberán tomar en cuenta la aplicación de dichos principios.

Atentamente,



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

CSL/abs/ktc

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2019

¹² Incorporado recién con el Decreto Legislativo N° 1272.

¹³ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
De la Potestad Sancionadora

Artículo 230.- Principios de la Potestad Sancionadora

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; así como que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de infracción.