



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

**INFORME LEGAL N°/ 27 -2010-SERVIR/GG-OAJ**

A : **BEATRIZ ROBLES CAHUAS**  
Gerente de Políticas de Gestión de Recursos Humanos

De : **MANUEL MESONES CASTELO**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre dualidad de procesos

Referencia : Oficio N° 091-2010-VIVIENDA/OCI

Descriptor : a) Competencia de SERVIR  
b) Autonomía de responsabilidades en el marco del Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento

Fecha : Lima, **31 MAY 2010**



Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, por el que la Jefatura del Órgano de Control Institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, consulta respecto a la posibilidad de procesar a un servidor por hechos que también son materia de un proceso judicial.

Al respecto, le expreso que sobre le materia consultada, esta Oficina ha emitido el Informe Legal N° 027-2010-SERVIR/GG-OAJ, concluyendo que en la medida que la responsabilidad penal y la administrativa tienen un fundamento y regulación diferente, el procesamiento penal de un funcionario o servidor no determina necesariamente la infracción a un mismo bien jurídico, por lo que no se configura una lesión del principio de no doble imposición de sanción por un mismo hecho.

**I. Base legal y antecedentes**

1.1. El artículo 25° del Decreto Legislativo N° 276 dispone lo siguiente:

***"Artículo 25.- Los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometan"*** (énfasis agregado).

1.2. El artículo 26° de la misma norma establece que las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser:

a) Amonestación verbal o escrita;



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

- b) Suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta días;
- c) Cese temporal sin goce de remuneraciones hasta por doce meses; y
- d) Destitución.

1.3. El artículo 29º establece:

*“Artículo 29.- La condena penal privativa de la libertad por delito doloso cometido por un servidor público lleva consigo la destitución automática.”*

1.4. El Reglamento de la norma anterior, aprobado por Decreto Supremo Nº 005-90-PCM, dispone sobre la falta disciplinaria lo siguiente:

*“Artículo 150.- Se considera falta disciplinaria a toda acción u omisión, voluntaria o no, que contravenga las obligaciones, prohibiciones y demás normatividad específica sobre los deberes de servidores y funcionarios, establecidos en el artículo 28 y otros de la Ley y el presente reglamento. La comisión de una falta da lugar a la aplicación de la sanción correspondiente.”*

1.5. El artículo 153º del mismo Reglamento añade lo siguiente:

*“Artículo 153º.- Los servidores públicos serán sancionados administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal en que pudieran incurrir” (énfasis agregado).*

1.6. El artículo 161º establece sobre la condena por delito doloso, lo siguiente:

*“Artículo 161º.- La condena penal consentida y ejecutoriada privativa de la libertad, por delito doloso, acarrea destitución automática. En el caso de condena condicional, la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios evalúa si el servidor puede seguir prestando servicios, siempre y cuando el delito no esté relacionado con las funciones asignadas ni afecte a la Administración Pública.”*

1.7. El artículo 11º de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley Nº 27785, establece:

**“Artículo 11.- Responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control**

*Las acciones de control que efectúen los órganos del Sistema no serán concluidas sin que se otorgue al personal responsable*





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

*comprendido en ellas, la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios y aclaraciones sobre los hallazgos en que estuvieran incursos, salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias.*

*Cuando en el informe respectivo se identifiquen responsabilidades, sean éstas de naturaleza administrativa funcional, civil o penal, las autoridades institucionales y aquellas competentes de acuerdo a Ley, adoptarán inmediatamente las acciones para el deslinde de la responsabilidad administrativa funcional y aplicación de la respectiva sanción, e iniciarán, ante el fuero respectivo, aquellas de orden legal que consecuentemente correspondan a la responsabilidad señalada (...)*

- 1.8. Finalmente, el Código Procesal Penal (promulgado mediante Decreto Legislativo N° 957, y en proceso de implementación progresiva<sup>1</sup>) dispone en el primer párrafo del artículo II de su Título Preliminar, lo siguiente:



*“Artículo III. Interdicción de la persecución penal múltiple.- Nadie podrá ser procesado, ni sancionado mas de una vez por un mismo hecho, **siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento**. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. El derecho penal tiene preeminencia sobre el derecho administrativo” (énfasis agregado).*

## II. Análisis

### Competencia de SERVIR

- 2.1. Las competencias SERVIR para emitir opiniones en materia de servicio civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo, acceso, 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 respectivas competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales en cada entidad.

<sup>1</sup> La primera disposición complementaria final de este Código dispone que éste entrará en vigencia progresivamente en los diferentes Distritos Judiciales según un Calendario Oficial, aprobado por Decreto Supremo, que establecerá las normas complementarias y de implementación. Dicho Calendario Oficial ha sido modificado mediante Decreto Supremo N° 016-2009-JUS.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

- 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, **planteadas entre temas genéricos y vinculados entre sí**, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

#### Autonomía de responsabilidades

- 2.4. Como se puede apreciar de lo expresado en el punto I, tanto el Decreto Legislativo N° 276 como su Reglamento reconocen el principio de autonomías de responsabilidades, que puede definirse como el régimen en el que las responsabilidades que concurren sobre la conducta de los funcionarios y servidores públicos *“mantienen recíproca autonomía técnica, de regulación, de valoración, de calificación y de resolución, a cargo de las autoridades a las cuales se les ha confiado la potestad sancionadora”*.<sup>2</sup>
- 2.5. La primera norma hace dicho reconocimiento al establecer en su artículo 25° que la responsabilidad civil y penal del servidor se da sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometa; y la segunda, al disponer en su artículo 153° que la sanción administrativa se impone sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal en que aquél pudiera incurrir.
- 2.6. En el mismo sentido apunta la Ley N° 27785 al establecer en su artículo 11° que la identificación de responsabilidades, sean de naturaleza administrativa funcional, civil o penal, determina que las autoridades institucionales y las competentes de acuerdo a Ley, adopten las acciones para el deslinde de la responsabilidad administrativa funcional y aplicación de la respectiva sanción, **e inicien ante el fuero respectivo, aquellas de orden legal que consecuentemente correspondan a la responsabilidad señalada.**
- 2.7. El fundamento de este principio radica en la diferente naturaleza que tiene cada una de dichas responsabilidades. Mientras la responsabilidad penal se origina ante la realización de actos tipificados por el ordenamiento como delitos que, como tales, merecen el máximo reproche jurídico; la responsabilidad administrativa tiene por fuente el incumplimiento de los deberes que corresponden a un funcionario o servidor público.
- 2.8. Lo señalado ha sido recogido por el Tribunal Constitucional al expresar que el proceso judicial y el procedimiento disciplinario persiguen determinar si hubo responsabilidad por la infracción de dos bienes jurídicos de distinta envergadura: mientras en el proceso penal, la responsabilidad por la eventual comisión de un delito, en el procedimiento administrativo disciplinario, la responsabilidad administrativa por la infracción de bienes jurídicos de ese orden (fundamento 2 de la resolución recaída en el expediente N° 1556-2003-AA/TC).

<sup>2</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, tercera edición revisada actualizada, Lima, 2004, p. 673.



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

- 2.9. Para este Tribunal, la violación del principio de no doble imposición de sanción (*ne bis in idem*), referido a la prohibición de ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos, ocurre cuando las sanciones impuestas a un mismo sujeto, por la comisión de un acto, obedezcan a la infracción de un mismo bien jurídico, sea este administrativo o de carácter penal (fundamento 5 de la resolución recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC).
- 2.10. Igual línea ha seguido el Tribunal del Servicio Civil. En la resolución recaída en el expediente 057-2010-SERVIR-TSC, este colegiado ha sostenido que el principio constitucional de non bis in idem “no implica necesariamente que, en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, la responsabilidad penal subsuma en forma automática otras responsabilidades que pudiera implicar una conducta imputada” y que “El fundamento de la autonomía de la responsabilidad administrativa con respecto a la responsabilidad penal radica en que, pese a que ambas son expresiones de un mismo poder punitivo del Estado, se orientan a finalidades distintas” (fundamentos 20 y 22, respectivamente).
- 2.11. En tal sentido, debe concluirse que la persecución penal de una determina conducta de un funcionario o servidor público, no implica que la misma no pueda, a la vez, ser objeto de un procesamiento administrativo, con el propósito de determinar la responsabilidad que en este ámbito dicha conducta pueda haberse generado.
- 2.12. El principio *ne bis in idem*, al que nos hemos referido, tiene algunas excepciones que la doctrina nacional ha resaltado<sup>3</sup>:
- La primera está constituida por aquellos casos en que el Poder Judicial declare probadamente que los hechos constitutivos de la falta administrativa no han existido: cuando judicialmente se determina la inexistencia de los hechos que ameritaron el procesamiento y la sanción administrativa, ésta no puede subsistir.
  - La segunda, cuando judicialmente se comprueba la existencia de hechos imputados al funcionario o servidor que no han sido sancionados administrativamente. Esto se refiere a la configuración de la condena penal como causa de destitución, regulada en el artículo 29° del Decreto Legislativo N° 276.
- Toda vez que dicho artículo dispone que la condena penal privativa de la libertad por delito doloso cometido por un servidor público lleva consigo la destitución automática; la adopción de esta medida se encuentra necesariamente condicionada al resultado del proceso penal correspondiente. En estos casos, la sanción administrativa tiene como sustento la preexistencia de una sentencia judicial condenatoria, lo que impide una decisión anticipada.

<sup>3</sup> Op. cit., p.p. 677 y 678.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

Oficina  
de Asesoría Jurídica

“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

- 2.13. Por último, debe señalarse que el Código Procesal Penal (promulgado mediante Decreto Legislativo N° 957 y en proceso de implementación progresiva) mantiene la tendencia a la autonomía de responsabilidades. Si bien esta norma prohíbe que se realice más de un procesamiento por un mismo hecho, relativiza dicha prohibición al establecer que ella opera *“siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento”*.

En ese sentido, puede concluirse que respecto de este dispositivo, en esencia, son aplicables los criterios que en materia de autonomía de responsabilidades ha expuesto el Tribunal Constitucional en las resoluciones antes referidas.

### III. Conclusión

Dado que las responsabilidades penales, civiles y administrativas pueden tener un fundamento y regulación diferente, el procesamiento judicial de determinados funcionarios o servidores no determina necesariamente la imposibilidad de iniciar un procesamiento administrativo, orientado a determinar la responsabilidad que en este ámbito se haya generado por la violación de un bien jurídico distinto al que es materia de procesamiento judicial.

El Código Procesal Penal recoge el principio de autonomía de responsabilidades, principio al que son aplicables los criterios que en materia de autonomía de responsabilidades ha expuesto el Tribunal Constitucional en las resoluciones referidas en el presente.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación de encontrarlo conforme y trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,

  
MANUEL MESONES CASTELO  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

MMC/apv

D:/Mis doc/archivos 2010/Informes legales (IL)/IL-Procesos paralelos-MVCS