

Alerta Legal N° 006-2024

Los Principios de la Potestad Sancionadora del Estado

| | |
|----------------------------------|---|
| Dirigido, editado y revisado por | Rafael Rodríguez Campos Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento |
| Diseño | Oficina de Asesoría Jurídica |
| Elaborado por | Diane Díaz Urruchi Abogada de la Oficina de Asesoría Jurídica del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento |

Edición, mayo 2024

Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento.
Calle German Schreiber Gulsmanco 210,
San Isidro 15047
www.gob.pe/otass

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se mencione la fuente y los autores.



Los Principios de la Potestad Sancionadora del Estado

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la potestad disciplinaria constituye una atribución inherente del empleador, pero resulta mucho más delicado cuando el Estado, a través de alguna de sus entidades, lo pone en práctica. Una razón podría ser la regulación detallada de los parámetros dentro de los cuales se debe desplegar la referida potestad y otra podría ser la investidura de la que goza la Administración Pública en general frente a sus trabajadores.

No obstante, en cualquiera de los dos escenarios, que no son los únicos pero muy probablemente los más conocidos, la observancia de los principios constituye la principal garantía para que el ejercicio del poder disciplinario se desarrolle en un escenario de razonabilidad y que, por tanto, se evite la vulneración de derechos reconocidos a un trabajador; lo cual debe efectuarse durante un deslinde de responsabilidades, así como cuando el Estado empleador decide activar la potestad disciplinaria. Dichos parámetros deben ser observados por las entidades públicas, dado que, en su condición de empleador, les resulta inherente el poder de dirección y sus límites naturales de la razonabilidad.

Siendo así, en el presente artículo se desarrollarán determinadas pautas que se deben considerar cuando se decida iniciar un deslinde de responsabilidades dentro de una relación laboral en la que el Estado se desempeña como empleador.

II. RESPECTO AL MARCO NORMATIVO, DOCTRINARIO Y JURISPRUDENCIAL REFERIDO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA EN MATERIA LABORAL.

En principio, es oportuno mencionar que en el actual modelo de Gestión Pública, el Estado tiene a su cargo el denominado Sistema de Gestión de Recursos Humanos¹, en virtud del cual desempeña, entre otros, su condición de empleador frente a sus servidores públicos, convergiendo los elementos propios de una relación laboral: prestación personal de servicios, remuneración y subordinación.

Al respecto, el elemento subordinación implica, del lado del empleador, el ejercicio del denominado poder de dirección, que comprende una pluralidad de facultades necesarias indispensables para el funcionamiento de la empresa o entidad; siendo una de sus manifestaciones la facultad disciplinaria, en virtud de la cual el empleador puede aplicar sanciones a sus trabajadores, cuando incurran en algún incumplimiento de sus obligaciones².

Sin embargo, el ejercicio de esta facultad debe observar determinados límites, siendo uno de ellos la aplicación de los principios de la potestad sancionadora cuando el Estado asume el rol de empleador. Siendo así, se debe tomar en cuenta la configuración del principio de debido procedimiento administrativo, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en lo sucesivo el TUO de la LPAG, que reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

¹ Definido como un modelo integrado cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe Final. Enero 2011*. Lima. Disponible en <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Gerentes-Publicos/Peru-Diagnostico-SC-2010.pdf>.

² AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (SERVIR). *Ejercicio del poder disciplinario del Estado como empleador*. Lima, 2012..Disponible en http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informes%20Legales/InformeLegal_0110-2012-SERVIR-OAJ.pdf

En dicho contexto, una garantía del debido procedimiento es el derecho de defensa, reconocido como tal en el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política. Este principio proscribe que un ciudadano quede en estado o situación de indefensión frente al Estado en cualquier clase de proceso en el que se esté ejerciendo la potestad sancionadora; garantizando así, entre otras cosas, “que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa³” .



Cabe agregar que, para el Tribunal Constitucional, el estado de indefensión no solo será evidente cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un justiciable o a un particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino también a lo largo de todas las etapas del proceso o procedimiento y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover⁴, como el inicio de un deslinde de responsabilidades como consecuencia de la imputación de una infracción.

En atención a la observancia de un debido procedimiento, resulta conveniente señalar que el artículo 173 del TUO de la LPAG establece, en primer lugar, que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio previsto en la mencionada disposición legal; asimismo, corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.



Por su parte, en el procedimiento administrativo se encuentra guiado, entre otros elementos, por la oficialidad de la carga de la prueba, la misma que guarda relación con el principio de verdad material, que exige a la autoridad a agotar los medios existentes para llegar a establecer la realidad de los hechos materia de un deslinde de responsabilidades. Del mismo modo, debe tenerse presente que los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconocen los principios de impulso de oficio y verdad material, respectivamente; según los cuales, la autoridad administrativa tiene la obligación de ejecutar todos los actos convenientes para verificar los hechos que motivan su decisión, siendo imperativo que realicen todas las medidas probatorias que permitan obtener una conclusión acorde a la realidad.

En dicho sentido, los principios de impulso de oficio y verdad material constituyen medios de satisfacción del principio de presunción de inocencia, pues solo en la medida en que la Entidad haya comprobado objetivamente que el servidor cometió la falta que le fue atribuida, se le podrá considerar culpable y corresponderá la sanción del caso. Por ello, es obligación de la Entidad agotar todos los medios posibles para determinar su culpabilidad en resguardo de la función pública, estando proscrito imponer sanciones sobre parámetros subjetivos o supuestos no probados. Esta forma en la que debe operar la administración pública guarda vinculación con el principio de interdicción de arbitrariedad, el cual constituye una máxima de derecho dentro de un Estado Constitucional que, en una de sus diversas aristas, impide a los poderes públicos cometer actos carentes de objetividad y razonabilidad que afecten el derecho de los particulares⁵.

³ Fundamento 4 de la sentencia emitida en el expediente N° 5514-2005-PA/TC

⁴ Fundamento 32 de la sentencia emitida en el expediente N° 0156-2012-PHC/TC

⁵ Fundamentos 36 y 37 de la Resolución 2458-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala.

Es por ello que en el marco de los deslindes de responsabilidades, en virtud a los principios de impulso de oficio y de verdad material, la carga de la prueba le corresponde a la Administración Pública, con la finalidad de demostrar la veracidad de las imputaciones realizadas contra un administrado y la responsabilidad administrativa derivada del hecho infractor, lo cual se logra demostrar, además de los medios probatorios recabados durante las indagaciones que desarrolle la entidad o el procedimiento disciplinario instaurado, con la adecuada motivación que realice la Entidad con la finalidad de acreditar los hechos.

III. RESPECTO A LAS LIMITACIONES PROBATORIAS Y LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IMPULSO DE OFICIO Y VERDAD MATERIAL

Desde el 14 de setiembre de 2014, las entidades de la Administración Pública, como regla general, aplican las disposiciones contenidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, su Reglamento General, aprobado a través del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, y la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC, aprobado mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, salvo determinadas excepciones, como la establecida con la Ley N° 30647⁶.

En dicho contexto, se reconoce a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios como la autoridad encargada de precalificar las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria, proponer la fundamentación y administrar los archivos emanados del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la entidad pública. Siendo así, la decisión de desplegar el ejercicio de la potestad disciplinaria a través del inicio del respectivo procedimiento guarda una relación directa con los medios de prueba que cuenta la entidad empleadora para dicho fin; lo cual supone la observancia del principio de razonabilidad como límite natural.



Tomando en cuenta lo señalado en el párrafo precedente, la atribución de una infracción laboral implicará contar con suficientes elementos que permitan acreditar la configuración de la misma, sobre la base de los supuestos fácticos y normativos que se presenten en cada caso. Incluso, ello resulta mucho más aplicable tratándose de denuncias contra servidores por presuntas inconductas funcionales, en la medida que la activación de la potestad disciplinaria se justifique no solo por lo expuesto en la denuncia, sino por los elementos recabados durante la investigación preliminar que desarrolle la Secretaría Técnica. En caso contrario, el inicio de un procedimiento disciplinario que no cuente con los elementos mínimos necesarios que justifiquen activar la potestad punitiva del empleador constituiría un abuso en el ejercicio del poder de dirección inherente al mismo, lo cual se encuentra proscrito por el ordenamiento jurídico.

Por todo lo expuesto, resulta indispensable que las entidades públicas cuenten con los elementos necesarios para la imputación de una infracción laboral, lo cual constituye una exigencia para la entidad en su condición de empleadora, conforme a los alcances de los principios de impulso de oficio y de verdad material, en virtud de los cuales la carga de la prueba le corresponde a la Administración Pública, con la finalidad de demostrar la veracidad de las imputaciones realizadas con un administrado y la responsabilidad administrativa derivada del hecho infractor.



⁶ Mediante la cual se precisa que el Congreso de la República, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil.

IV. CONCLUSIONES

1. Los principios de impulso de oficio y verdad material constituyen medios de satisfacción del principio de presunción de inocencia, pues solo en la medida en que la Entidad haya comprobado objetivamente que el servidor cometió la falta que le fue atribuida, se le podrá considerar culpable y corresponderá la sanción del caso.



2. La atribución de una infracción laboral implicará contar con suficientes elementos que permitan acreditar la configuración de la misma, sobre la base de los supuestos fácticos y normativos que se presenten en cada caso. Incluso, ello resulta mucho más aplicable tratándose de denuncias contra servidores por presuntas inconductas funcionales, en la medida que la activación de la potestad disciplinaria se justifique no solo por lo expuesto en la denuncia, sino por los elementos recabados durante la investigación preliminar que desarrolle la Secretaría Técnica.

3. Resulta indispensable que las entidades públicas cuenten con los elementos necesarios para la imputación de una infracción laboral, lo cual constituye una exigencia para la entidad en su condición de empleadora, conforme a los alcances de los principios de impulso de oficio y de verdad material, en virtud de los cuales la carga de la prueba le corresponde a la Administración Pública, con la finalidad de demostrar la veracidad de las imputaciones realizadas con un administrado y la responsabilidad administrativa derivada del hecho infractor.



V. REFERENCIA

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.