

previa, en sus recursos, o en cualquier otro momento durante la tramitación del procedimiento. Dicha notificación se rige por las disposiciones del numeral 20.4 del artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General o sus modificatorias.

De conformidad con la citada norma legal, en primera o segunda instancia puede asignarse una casilla electrónica con el consentimiento virtual del administrado, en cuyo caso la notificación se entiende válidamente efectuada cuando es depositada en el buzón electrónico.

Artículo 8.- Aplicación supletoria

En aquello no previsto en el presente procedimiento especial de reclamo, serán de aplicación las disposiciones establecidas en el "Procedimiento Administrativo de Atención de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural", aprobado mediante la Resolución N° 269-2014-OS/CD y sus modificatorias; en cuanto resulten aplicables y no contravengan las disposiciones del presente procedimiento especial.

Artículo 9. - Adecuación

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente norma, que se encuentren dentro de sus alcances, deberán adecuarse a este procedimiento especial en la etapa en que se encuentren. En aquellos casos en que no se hubiese emitido resolución de primera instancia, la empresa distribuidora deberá iniciar la etapa informativa obligatoria.

1869636-1

ORGANISMOS TECNICOS ESPECIALIZADOS

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Precedente administrativo sobre la adecuada imputación de las infracciones a la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública; en el marco del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 006-2020-SERVIR/TSC

Asunto: ADECUADA IMPUTACIÓN DE LAS INFRACCIONES A LA LEY N° 27815 - LEY DEL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA; EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA LEY N° 30057 - LEY DEL SERVICIO CIVIL

Lima, 26 de junio de 2020

Los Vocales integrantes de la Primera y Segunda Salas del Tribunal del Servicio Civil, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 4° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹, emiten el siguiente:

ACUERDO PLENARIO

I. ANTECEDENTES

1. Desde el 14 de septiembre de 2014, el régimen disciplinario de los servidores civiles comprendidos en

los regímenes de trabajo de los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057 está regulado por la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, en adelante la Ley N° 30057, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y modificatorias.

2. El Tribunal del Servicio Civil, en adelante el Tribunal, como última instancia administrativa, viene conociendo un gran número de expedientes administrativos originados en recursos de apelación cuyas controversias se suscitan en torno a la imposición de sanciones por la comisión de infracciones administrativas previstas en la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública, en adelante la Ley N° 27815, en el marco del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057.

3. Al respecto, se ha advertido que las entidades a través de sus autoridades administrativas al momento de tipificar una falta, subsumen conductas como infracciones administrativas a la Ley N° 27815, cuando en algunos casos éstas se encuentran previstas como faltas disciplinarias en el artículo 85° de la Ley N° 30057 y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Asimismo, en otros casos, se subsumen simultáneamente, en un mismo procedimiento disciplinario y para una misma conducta infractora, faltas previstas tanto en la Ley N° 27815 como en la Ley N° 30057; vulnerando el carácter residual de las primeras respecto a las faltas previstas en la Ley N° 30057.

4. En tal sentido, es necesario establecer directrices que permitan determinar cuándo corresponde imputar las infracciones administrativas previstas en el Ley N° 27815 en el marco del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057 y cómo se debe realizar una imputación acorde a los principios de legalidad y tipicidad previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la Ley N° 27444.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

§ Sobre la potestad sancionadora del Estado

5. En el contexto jurídico y a nivel nacional, se aprecia a diario la facultad de todas las entidades del Estado (del gobierno nacional, regional y local) para establecer e imponer sanciones respecto a las actuaciones administrativas en el marco de una relación Estado - administrado, conocida como la potestad sancionadora del Estado (ius puniendi).

6. Es así que, dicha potestad es ejercida por la Administración Pública y consiste en el poder jurídico otorgado por la Constitución a través de la Ley sobre sus funcionarios y servidores para imponer sanciones por las faltas disciplinarias que cometen, por conductas que afectan el adecuado funcionamiento de las entidades del Estado, con la finalidad de reprimirlas, disuadir de su comisión y evitar su impunidad.

7. Si bien la facultad de la Administración Pública para aplicar una sanción administrativa no se encuentra expresamente reconocida en la norma constitucional, el

¹ Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

"Artículo 4°.- Conformación

El Tribunal está conformado por el Presidente del Tribunal, por los vocales de todas las Salas, la Secretaría Técnica y las Salas que apruebe el Consejo. Las funciones de las Salas y la Secretaría Técnica se encuentran desarrolladas en el Reglamento de Organización de Funciones de SERVIR. El Presidente del Tribunal y los vocales de todas las salas son designados y removidos por el Consejo de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1023.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria. Dichos pronunciamientos deberán ser adoptados por no menos del cincuenta por ciento más uno del total de los vocales del Tribunal".

Tribunal Constitucional ha afirmado que ésta “constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y, como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, se encuentra condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales”².

8. El procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el TUO de la Ley N° 27444, no solo es una norma legal que regula el procedimiento administrativo en general, sino que su observancia y aplicación por las entidades y sus órganos constituyen un límite para la potestad sancionadora del Estado, estableciendo en el Artículo IV de su Título Preliminar, los principios administrativos que son aplicables a los procedimientos administrativos en general; y, en su artículo 248º, los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades públicas.

§ Sobre el principio de legalidad

9. Respecto al principio de legalidad en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado que éste impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Asegura también que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex praevia), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa)³.

10. En esa medida, el principio de legalidad no solo exige que la falta esté establecida en una norma legal, sino que la misma describa claramente cuál es la conducta que se considera como tal (Lex certa), lo que se conoce como el mandato de determinación.

11. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que: «El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de “lex certa” no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso»⁴.

12. En ese sentido, se afirma que el principio de legalidad consiste en “la exigencia de que tanto los comportamientos prohibidos, o preceptuados, como las sanciones a imponer, sean descritos clara o inequívocamente, de forma que no se genere inseguridad jurídica”⁵ y, por ende, que sea posible prever las consecuencias sancionadoras derivadas de una determinada conducta.

§ Sobre el principio de tipicidad

13. Sobre el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 248º del TUO de la Ley N° 27444, es posible afirmar que es un límite concreto a la potestad sancionadora administrativa y que su alcance se extiende a todos los procedimientos sancionadores, en los que están incluidos los procedimientos especiales y disciplinarios.

14. Así, para Gonzáles (2009, p. 366) este principio exige la presencia de tres aspectos, a efectos de determinar la existencia de una conducta sancionable administrativamente:

- La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción;
- La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables; y,

c. La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos⁶.

15. El principio de tipicidad -que constituye una manifestación del principio de legalidad- exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas con un nivel de precisión suficiente, de manera que el destinatario de las mismas pueda comprender sin dificultad o estar en condiciones de conocer y predecir las consecuencias de sus actos; ello a partir de la previsión clara de la conducta proscrita y de la sanción aplicable⁷.

16. Aunque el artículo en mención establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley, admite que la tipificación pueda hacerse también por medio de reglamentos, pero claro, siempre que la ley habilite tal posibilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos⁸.

17. Al respecto, Morón Urbina afirma que “la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra”. Pero además, dicho autor resalta que “el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”⁹.

18. De esta manera, podemos concluir que el principio de tipicidad exige, cuando menos:

(i) Que, por regla general las faltas estén previstas en normas con rango de ley, salvo que se habilite la tipificación vía reglamentaria.

(ii) Que, las normas que prevean faltas, si bien no tengan una precisión absoluta, describan con suficiente grado de certeza la conducta sancionable.

(iii) Que, las autoridades del procedimiento realicen una correcta operación de subsunción, expresando así los fundamentos por los que razonablemente el hecho imputado se adecua al supuesto previsto como falta; que configure cada uno de los elementos que contiene la falta. Como es lógico, la descripción legal deberá concordar con el hecho que se atribuye al servidor.

§ Sobre las sanciones por la comisión de infracciones a la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y la aplicación del régimen disciplinario de la Ley N° 30057

² Tribunal Constitucional del Perú (2004). Sentencia recaída en el Expediente N° 1654-2004-AA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01654-2004-AA.html>.

³ Fundamento 3 de la sentencia emitida en el expediente N° 0197-2010 PA/TC.

⁴ Fundamento 46 de la Sentencia emitida en el expediente N° 010-2002-AA/TC.

⁵ Gómez Tomillo, Manuel – Sanz Rubiales, Íñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, Editorial Aranzadi, 3ra. Edición, 2013, España, p.159.

⁶ GONZÁLES LA ROSA, Daniel (2009). El principio de tipicidad y la cláusula de efecto equivalente en la legislación de libre competencia. *Revista de Derecho Administrativo*. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14007/14629>

⁷ Fundamento 8 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 05487-2013-AA/TC.

⁸ Fundamento 9 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC.

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana. En: *Advocatus*, número 13, Lima, 2005, p. 8.

19. La Ley N° 27815 estableció que todo servidor público independientemente del régimen laboral o de contratación al que esté sujeto, así como del régimen jurídico de la entidad a la que pertenezca, debe actuar con sujeción a los principios, deberes y prohibiciones éticas establecidos en dicha Ley, siendo pasible de sanción en caso de infringir tales disposiciones.

20. Así pues, de conformidad con el artículo 10° de la Ley N° 27815 se considera infracción a toda transgresión de los principios y deberes así como de las prohibiciones señaladas en los Capítulos II y III de la citada Ley, generándose responsabilidad pasible de sanción.

21. No obstante tal enunciado, la Ley N° 27815 no reguló los tipos de sanciones aplicables ante la comisión de dichas infracciones éticas por parte de los servidores públicos, disponiendo expresamente que el Reglamento de dicha ley establecería las correspondientes sanciones¹⁰, así como el procedimiento a seguir.

22. En virtud de ello, el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, tipificó en el artículo 9° las sanciones aplicables¹¹ y señaló en el artículo 16° el procedimiento sancionador a seguirse¹².

23. De ahí que, fue la propia Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública la que delegó a su norma reglamentaria la reserva de la tipificación de las sanciones aplicables por la comisión de infracciones éticas.

24. Ahora bien, el 4 de julio de 2013 se publicó la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, la cual regula en su Título V el Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador aplicable a los servidores bajo el nuevo régimen del servicio civil así como a los servidores de los regímenes regulados por los Decretos Legislativos N°s 276, 728 y 1057, el mismo que, de acuerdo con lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final, regiría a partir de la entrada en vigencia de sus normas reglamentarias.

25. En virtud de ello, el 13 de junio del año 2014, mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, fue aprobado el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil vigente desde el 14 de junio de dicho año, disponiendo en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria que, el título correspondiente al “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador” entraría en vigencia a los tres (3) meses de publicado el Reglamento, con el fin que las entidades adecúen sus procedimientos disciplinarios al nuevo régimen, esto es, a partir del 14 de septiembre de 2014.

26. Adicionalmente, la mencionada Undécima Disposición Complementaria Transitoria estableció que aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados antes del 14 de septiembre de 2014 se regirán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia, siendo tal disposición desarrollada en el numeral 6 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”¹³.

27. Asimismo, el 14 de junio de 2014, quedaron derogados, de acuerdo con el literal g) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley N° 30057, el artículo 4° y los Títulos I, II, III y IV (sanciones y procedimiento) del Reglamento de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública.

28. Ante la derogación de las mencionadas normas reglamentarias, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 174-2016-SERVIR-PE, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de octubre de 2016, se formalizó la opinión vinculante adoptada por el Consejo Directivo de SERVIR en la Sesión N° 29-2016, contenida en el Informe Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC, señalando que:

“(…)

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 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”.

29. Al respecto, ha de señalarse que de acuerdo con el artículo V del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del derecho, estableciendo en el numeral 2.9 como fuente del procedimiento administrativo a: “*Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas*”.

30. Por ello, a partir del 14 de septiembre de 2014, fecha de entrada en vigencia del régimen disciplinario de

10 Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública

***Artículo 10°.- Sanciones**

(…)

10.2 El Reglamento de la presente Ley establece las correspondientes sanciones. Para su graduación, se tendrá presente las normas sobre carrera administrativa y el régimen laboral aplicable en virtud del cargo o función desempeñada.

(…)

11 Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM

***Artículo 9°.- De la clasificación de las Sanciones**

Las sanciones pueden ser:

- a) Amonestación.
- b) Suspensión.
- c) Multa de hasta 12 Unidades Impositivas Tributarias - UIT.
- d) Resolución contractual.
- e) Destitución o despido.

Las sanciones antes mencionadas se aplicarán atendiendo a la gravedad de las infracciones como sigue:

Infracciones leves: Amonestación, suspensión y/o multa.

Infracciones Graves: Resolución contractual, destitución, despido y/o multa”.

12 Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM

***Artículo 16°.- Del Procedimiento**

El empleado público que incurra en infracciones establecidas en la Ley y el presente Reglamento será sometido al procedimiento administrativo disciplinario, conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM y sus modificatorias”.

13 Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE y modificada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE

***6. VIGENCIA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y PAD**

6.1. Los PAD instaurados antes del 14 de septiembre de 2014 (con resolución u otro acto de inicio expreso) se rigen por las normas sustantivas y procedimentales vigentes al momento de la instauración del procedimiento hasta la resolución de los recursos de apelación que, de ser el caso, se interpongan contra los actos que ponen fin al PAD.

6.2. Los PAD instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos con anterioridad a dicha fecha, se rigen por las reglas procedimentales previstas en la LSC y su Reglamento y por las reglas sustantivas aplicables al momento en que se cometieron los hechos.

6.3. Los PAD instaurados desde el 14 de septiembre de 2014, por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se regirán por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la Ley N° 30057 y su Reglamento.

6.4. Si en segunda instancia administrativa o en la vía judicial se declare la nulidad en parte o de todo lo actuado, se seguirá el mismo criterio dispuesto en el numeral 6.2 anterior.

6.5. Para efectos de la presente directiva, se considera que el PAD ha sido instaurado cuando la resolución y otro acto de inicio expreso que contiene la imputación de cargos ha sido debidamente notificado”.

la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, la vulneración de los principios, deberes y prohibiciones contenidos en la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, acarrea infracción administrativa pasible de sanción, para lo cual se aplicará tanto las sanciones como el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

§ Sobre la adecuada imputación de las faltas de la Ley del Código de Ética de la Función Pública en el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil

31. Ahora bien, habiendo precisado el marco normativo aplicable para las infracciones administrativas contenidas en la Ley N° 27815, corresponde determinar cuándo se debe recurrir a estas infracciones para configurar una falta administrativa de la Ley del Servicio Civil; además de precisar cómo se debe tipificar este tipo de conductas en observancia a los principios de legalidad y tipicidad.

32. Al respecto, la Ley N° 27815 establece que el Código de Ética de la Función Pública es supletorio a las leyes, reglamentos y otras formas de procedimientos existentes en cuanto no lo contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecerá las disposiciones especiales¹⁴. De ello se advierte, que la mencionada ley es de aplicación en los supuestos no previstos por las normas especiales; así por ejemplo, ante una conducta que no se encuentra tipificada como falta en la Ley N° 30057 y su Reglamento General, pero que afecta el adecuado funcionamiento de la entidad, corresponde subsumirla a través de las infracciones previstas en la Ley N° 27815.

33. Asimismo, en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, se señaló textualmente lo siguiente:

“Décima. Aplicación del régimen sancionador y proceso administrativo disciplinario

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los procesos administrativos disciplinarios en las entidades públicas se tramitan de conformidad con lo estipulado en la presente Ley y sus normas reglamentarias. El Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815, se aplica en los supuestos no previstos en la presente norma.

Queda prohibida la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en la presente Ley y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario. (...)”.

34. De la norma citada, se puede apreciar que a partir de la vigencia del régimen disciplinario regulado por la Ley N° 30057, es decir, del 14 de septiembre de 2014 se debe observar lo siguiente:

(i) La Ley N° 27815 se aplica en los supuestos no regulados por la Ley N° 30057. Si bien a través del procedimiento administrativo disciplinario de Ley del Servicio Civil se reconoce como faltas a las infracciones administrativas de la Ley N° 27815, esta aplicación es de carácter residual, es decir, en tanto la Ley N° 30057 no contenga expresamente el supuesto de la falta que se pretenda imputar.

(ii) El legislador ha prohibido la imputación simultánea en un mismo procedimiento administrativo de las normas que regulan el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y las previstas en la Ley N° 27815 para una misma conducta infractora.

35. Por ello, frente a la comisión de una conducta infractora es necesario identificar si ésta se subsume en algunos de los supuestos de falta establecidos en la Ley N° 30057, y de no ser posible dicha subsunción, se podrá recurrir a las faltas de la Ley N° 27815, por la infracción a un principio deber o prohibición establecido en dicha norma.

36. A su vez, en el marco de un mismo procedimiento administrativo disciplinario, no corresponderá subsumir

de manera simultánea una misma conducta infractora en una falta contenida en la Ley N° 27815 y en otra prevista en la Ley N° 30057 o su Reglamento.

37. Al respecto, si bien en el Reglamento General de la Ley N° 30057 se ha señalado que también constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria las previstas en la Ley N° 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales señaladas en el régimen disciplinario y el procedimiento sancionador regulado en la Ley N° 30057 y su Reglamento General, la misma debe interpretarse en concordancia con lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057, antes citada.

38. Así, por ejemplo, de haberse imputado en un mismo procedimiento administrativo disciplinario, para una misma conducta, la infracción al deber de responsabilidad establecido en el numeral 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815 y la comisión de la falta referida a la negligencia en el desempeño de las funciones tipificada en el literal d) del artículo 85° de la Ley N° 30057, se habrá incurrido en la prohibición establecida en la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057 y por consiguiente en la vulneración al principio de legalidad¹⁵.

39. Ahora bien, habiendo determinado cuándo corresponde imputar las infracciones administrativas contenidas en la Ley N° 27815, corresponde establecer pautas para una adecuada imputación, garantizando la correcta aplicación de los principios de la potestad sancionadora en el marco del procedimiento disciplinario establecido en la Ley N° 30057.

40. Al respecto, el numeral 1 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444, sobre el principio de legalidad, señala que *“sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad”*.

41. De la lectura del artículo citado es posible advertir que, a fin de ejercer la potestad sancionadora administrativa, el principio de legalidad ha establecido la reserva legal no solo de la potestad sancionadora como atribución de las entidades públicas, sino además la reserva legal para prever las sanciones que se impondrán como consecuencia de incurrir en una infracción o falta administrativa.

42. En ese sentido, el principio de legalidad consiste en *“la exigencia de que tanto los comportamientos prohibidos, o preceptuados, como las sanciones a imponer, sean descritos clara o inequívocamente, de forma que no se genere inseguridad jurídica”*¹⁶ y, por ende, que sea posible prever las consecuencias sancionadoras derivadas de una determinada conducta. En otras palabras, solo podrá sancionarse aquellas conductas que hayan sido previamente tipificadas como ilícitas, mediante normas que describan clara y específicamente el supuesto de hecho infractor y la sanción aplicable.

43. Por su parte, el principio de tipicidad exige que las conductas consideradas como faltas estén definidas

¹⁴ Conforme a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.

¹⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

¹⁶ Gómez Tomillo, Manuel – Sanz Rubiales, Ínigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, Editorial Aranzadi, 3ra. Edición, 2013, España, p.159.

con un nivel de precisión suficiente, de tal manera que se pueda conocer previamente los supuestos de hecho y sus consecuencias; para lo cual se requiere que tanto la conducta considerada como falta como la posible sanción a imponer se establezcan de manera previa y precisa.

44. Ahora bien, la Ley N° 27815, en el numeral 10.1 del artículo 10°, señala que: “*La transgresión de los principios y deberes establecidos en el Capítulo II y de las prohibiciones señaladas en el Capítulo III, de la presente Ley, se considera infracción al presente Código, generándose responsabilidad pasible de sanción*”. Por lo que la Ley N° 27815 ha previsto que constituye infracción administrativa la transgresión de los principios, deberes y prohibiciones contenidos en su propia norma.

45. Asimismo, el numeral 100° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, precisa que: “*También constituyen faltas para efectos de la responsabilidad administrativa (...) las previstas en la Ley N° 27815, las cuales se procesan conforme a las reglas procedimentales del presente título*”. Esta norma, habilita el conocimiento de las faltas previstas en la Ley N° 27815 a través del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057.

46. Sin embargo, las normas antes citadas no han precisado cuál es el tipo de sanción aplicable de haberse determinado la responsabilidad disciplinaria por la comisión de una infracción administrativa o falta prevista en la Ley N° 27815, la cual puede ser de amonestación, suspensión o destitución¹⁷. Ello resulta necesario, por cuanto los principios de legalidad y tipicidad exigen que la posible sanción a imponerse se encuentre descrita de manera clara en una norma con rango de ley; además, por cuanto es a través de la determinación de la posible sanción a imponerse que se fijan las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario.

47. En este escenario, para realizar una imputación acorde a los principios de legalidad y tipicidad que rigen el procedimiento sancionador, resulta indispensable determinar cuál es el tipo de sanción aplicable a las infracciones previstas en la Ley N° 27815, para lo cual nos remitiremos al artículo 85° de la Ley N° 30057.

48. Al respecto, el artículo 85° de la Ley N° 30057 establece un catálogo de faltas disciplinarias pasibles de ser sancionadas, según su gravedad, con suspensión o destitución, entre las cuales se encuentra el literal q) que establece como falta: “*Las demás que señale la ley*”. Esta norma no prevé propiamente una conducta típica sino constituye una cláusula de remisión a través de la cual se puede subsumir como falta pasible de suspensión o destitución en el régimen del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, aquella conducta prevista como tal en otros cuerpos normativos con rango de ley¹⁸. Así, por ejemplo, a través del mencionado literal se podrá remitir a las faltas previstas en la Ley N° 27815, el TUO de la Ley N° 27444, entre otras normas con rango de Ley que califique como falta una determinada conducta.

49. Por ello, a efectos de realizar una adecuada imputación de las infracciones administrativas previstas en la Ley del Código de Ética de la Función Pública, ante la transgresión de los principios, deberes o prohibiciones de esta ley, corresponderá imputar a título de falta el literal q) del artículo 85° de la Ley del Servicio Civil, a través del cual se podrán subsumir aquellas conductas como faltas pasibles de sanción de suspensión o destitución. Asimismo, deberá concordarse con el numeral 100° del Reglamento General de la Ley N° 30057, mediante el cual se establece que las reglas del procedimiento a seguir son las previstas en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y su Reglamento.

50. Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades competentes para imponer las sanciones de suspensión y destitución podrían imponer una sanción menos gravosa que la propuesta al inicio de procedimiento, a través de una decisión debidamente motivada que observe los criterios de gradualidad en la determinación de las sanciones¹⁹.

51. Lo expuesto, se encuentra acorde con la opinión vinculante adoptada por el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil a través del Informe

Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC²⁰, 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 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”.

52. En la misma línea, mediante Informe Técnico N° 111-2019- SERVICIO/GPGSC, del 22 de enero de 2019²¹, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVICIO, concluyó que:

“(…)

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”.

53. Finalmente, este Tribunal considera que toda imputación de una conducta que se encuentre prevista como falta en una norma con rango de ley y que no se encuentre establecida como tal en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, deberá tipificarse a través del literal q) del artículo 85° de la misma, aplicando las reglas procedimentales previstas para el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 y su Reglamento General.

¹⁷ Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

Artículo 88. Sanciones aplicables

Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser:

- a) Amonestación verbal o escrita.
 - b) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses.
 - c) Destitución.
- (…)”.

¹⁸ Se entiende como ley, aquellas normas que ocupan un rango inmediatamente inferior a la Constitución Política del Perú y dependiente de esta en virtud del principio de jerarquía normativa.

¹⁹ 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.
- (…)”.

²⁰ Disponible en www.servir.gob.pe.

²¹ Disponible en www.servir.gob.pe.

III. DECISIÓN

1. La Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, por unanimidad, considera que las directrices contenidas en los numerales 30, 34, 48, 49 y 53, del presente Acuerdo Plenario ameritan ser declaradas como precedente de observancia obligatoria para establecer una adecuada imputación de las infracciones a la Ley N° 27815 -Ley del Código de Ética de la Función Pública; en el marco del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil.

2. En atención a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil respecto a la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria;

ACORDÓ:

2.1 ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 30, 34, 48, 49 y 53 de la presente resolución.

2.2 PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por los órganos competentes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

2.3 PUBLICAR el presente acuerdo de Sala Plena en el Diario Oficial "El Peruano" y en el Portal Institucional (www.servir.gob.pe), de conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil.

CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE
Presidente del Tribunal del Servicio Civil

LUIGINO PILOTTO CARREÑO
Vocal Titular

RICARDO JAVIER HERRERA VASQUEZ
Vocal Titular

GUILLERMO JULIO MIRANDA HURTADO
Vocal Titular

ROLANDO SALVATIERRA COMBINA
Vocal Titular

SANDRO ALBERTO NÚÑEZ PAZ
Vocal Alterno

OSCAR ENRIQUE GÓMEZ CASTRO
Vocal Alterno

1869514-1

Precedente administrativo sobre la falta disciplinaria imputable y el carácter permanente de la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 007-2020-SERVIR/TSC

Asunto: LA FALTA DISCIPLINARIA IMPUTABLE Y EL CARÁCTER PERMANENTE DE LA CONDUCTA REFERIDA AL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALIÉNDOSE DE DOCUMENTACIÓN O INFORMACIÓN FALSA O INEXACTA

Lima, 26 de junio de 2020

Los Vocales integrantes de la Primera y Segunda Salas del Tribunal del Servicio Civil, reunidos en Sala

Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 4° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM¹, emiten el siguiente:

ACUERDO PLENARIO

I. ANTECEDENTES

1. Teniendo en cuenta que el rol fundamental del Estado es satisfacer las necesidades de la ciudadanía a través de la adecuada prestación de servicios públicos, garantizando el bien común; quienes integran la administración pública como funcionarios o servidores públicos (independientemente de su régimen de contratación) adquieren una vinculación especial con el Estado, que permite que se ejerza sobre ellos el *ius puniendi*, con cierto grado de diferencia en relación con otros administrados, debido a que las exigencias que recaen sobre ellos son mayores por estar al servicio del interés general. De ahí que, a los funcionarios y servidores públicos se les imponga mayores obligaciones y deberes sobre cómo conducirse ética y profesionalmente.

2. En ese sentido, la administración pública cuenta con la potestad disciplinaria sobre el personal al servicio del Estado, la cual le sirve para tutelar los fines de su organización y el eficiente desempeño de las funciones encomendadas, sancionando cualquier infracción que pudiera afectar el servicio o la función pública y, por ende, los fines del Estado.

3. Desde el inicio y durante el vínculo laboral el servidor público tiene obligaciones, deberes, principios y valores que deben regir su actuación, de modo que valerse de documentación o información falsa o inexacta para ejercer un cargo público es una conducta que resulta pasible de ser sancionada por la potestad administrativa disciplinaria del empleador.

4. En relación con ello, el Tribunal del Servicio Civil como órgano colegiado encargado de resolver las controversias individuales que se suscitan entre las Entidades y las personas a su servicio al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las materias de su competencia, entre estas, la de régimen disciplinario, advierte que ese tipo de conductas viene siendo sancionado por las entidades, en mayor proporción, a través de la imputación de la infracción de los principios de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública, pero también a través de otras faltas disciplinarias de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, en las que subsumen el hecho imputado.

5. Asimismo, se observa que en muchos de los casos en que se presenta documentación o información falsa o inexacta para acceder al servicio civil y ejercer función pública, las entidades recién toman conocimiento de la falsedad o inexactitud de la información después de un prolongado periodo de tiempo en que el servidor se

¹ Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM modificado por el Decreto Supremo N° 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

"Artículo 4°.- Conformación

El Tribunal está conformado por el Presidente del Tribunal, por los vocales de todas las Salas, la Secretaría Técnica y las Salas que apruebe el Consejo. Las funciones de las Salas y la Secretaría Técnica se encuentran desarrolladas en el Reglamento de Organización de Funciones de SERVIR. El Presidente del Tribunal y los vocales de todas las salas son designados y removidos por el Consejo de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1023.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria. Dichos pronunciamientos deberán ser adoptados por no menos del cincuenta por ciento más uno del total de los vocales del Tribunal".