

4571



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Presidencia Ejecutiva

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

63266

Lima, 11 JUN 2019

**OFICIO N° 637 -2019-SERVIR/PE**

Señor

**Z. REYMUNDO LAPA INGA**

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

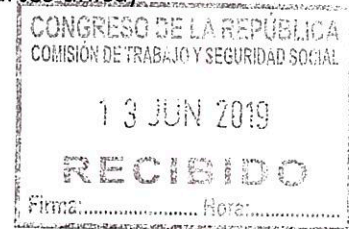
Congreso de la República

Av. Abancay S/N - Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre (Mesa de partes única)

Presente.-



- Referencia :
- a) Oficio N° 1244-2019-MTPE/4.
  - b) Oficio N° 391-2018-2019/CTSS-CR-(p.o.).
  - c) Oficio N° 000857-2019-CG/DC.



Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el documento a) de la referencia, mediante el cual, el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo traslada a SERVIR el documento b) a través del cual su despacho solicita opinión sobre el documento c), que contiene el Proyecto de Ley N° 4267-2019, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, presentado por la Contraloría General de la República.

Al respecto, le remito el Informe Técnico N° 805 -2019-SERVIR/GPGSC, emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN  
Presidente Ejecutivo  
AUTORIDAD NACIONAL DEL  
SERVICIO CIVIL

JCC/CSL/ear.  
PL. 4267-2018-CG

RU 364118





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”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

**INFORME TÉCNICO N° 805 -2019-SERVIR/GPGSC**

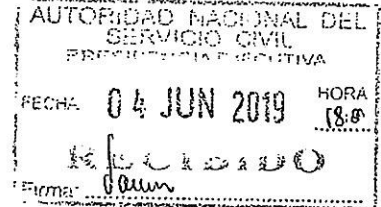
A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**  
Presidente Ejecutivo

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

Asunto : Proyecto de Ley N° 4267-2019, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Referencias : a) Oficio N° 1244-2019-MTPE/4.  
b) Oficio N° 391-2018-2019/CTSS-CR-(p.o.).  
c) Oficio N° 000857-2019-CG/DC.

Fecha : Lima, 04 JUN. 2019



Mediante los documentos a) de la referencia, el Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo traslada a SERVIR el documento b) a través del cual el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita opinión sobre el documento c), que contiene el Proyecto de Ley N° 4267-2019, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, presentado por la Contraloría General de la República.

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

**I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas**

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2 De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR, y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1 El Proyecto de Ley 4267-2019, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, de acuerdo a su artículo 1°, tiene por objeto tipificar las conductas infractoras y establecer las sanciones en materia de responsabilidad administrativa funcional, cuyo procedimiento está a cargo de la Contraloría General de la República (en adelante, CGR), conforme con lo dispuesto en la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante, LOSNC).
- 2.2 La referida propuesta normativa consta de dos (4) artículos, a través de los cuales se regula sustancialmente lo siguiente:





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”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- a) Se incorpora el artículo 46-A a la LOSNC, estableciéndose expresamente las conductas infractoras graves o muy graves en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujetas a la potestad sancionadora de la CGR.
- b) Se modifica el artículo 47° de la LOSNC, estableciéndose los tipos de sanciones aplicables a las infracciones señaladas en el catálogo descrito en el artículo 46-A de la misma Ley, habiéndose previsto únicamente la sanción de inhabilitación cuya duración dependerá de la gravedad de la falta incurrida (grave o muy grave).

### III. Análisis de la propuesta normativa

#### Sobre la tipificación de las infracciones en materia de responsabilidad administrativa funcional

- 3.1 En principio es de señalar que la norma bajo análisis es propuesta por la Contraloría General de República en el marco de facultad de iniciativa legislativa conferida por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú concordante con el literal h) del artículo 32° de la LOSNC, tratándose de una norma que pertenece al Sistema Administrativo de Control.
- 3.2 Siendo ello así, debe recordarse que la competencia de SERVIR para la emisión de opiniones técnicas respecto a proyectos normativos se limita a aquellas propuestas que importen una modificación y/o incorporación de normas pertenecientes al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), o de aquellas que pudieran tener incidencia indirecta sobre dicha normativa, a efectos de advertir sobre sus efectos.
- 3.3 Ahora bien, es de señalar que si bien la presente norma se encuentra enmarcada en el Sistema Administrativo de Control (por lo que no resultaría posible que SERVIR emita opinión sobre la corrección de la tipología de infracciones contenida en dicho proyecto normativo), lo cierto es que dicha regulación tendría un impacto indirecto sobre el SAGRH, específicamente en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria de las entidades públicas -derivado de una posible superposición de competencias para el ejercicio del poder punitivo del Estado a nivel administrativo sobre los servidores y funcionarios públicos- (lo que se generaría de aprobarse el proyecto en los términos propuestos), circunstancia que habilita a SERVIR como ente rector del SAGRH a efectuar algunas precisiones que deben ser consideradas en la referida Ley.
- 3.4 Bajo ese marco, es pertinente señalar que si bien el Tribunal Constitucional ha ratificado tácitamente una potestad sancionadora a la Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control -del cual es también ente rector-, no debe perderse de vista que, a partir de dicho reconocimiento, se ha ratificado también un ámbito de competencia compartida respecto al ejercicio de la potestad punitiva del Estado a nivel administrativo; situación que, en aras del respeto al principio de seguridad jurídica y en cautela de los derechos de los servidores civiles en particular, merece una especial atención a fin de prevenir la existencia de eventuales coincidencias que impliquen una superposición de competencias, que a su vez pudieran viciar los procedimientos administrativos sancionadores.
- 3.5 En ese contexto, no puede dejar de observarse que la presente coyuntura presenta la oportunidad de realizar avances en la implementación de una de las recomendaciones derivadas del Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú<sup>1</sup>, en el cual se precisó que: *“Perú podría considerar a mediano y largo plazo avanzar hacia un régimen disciplinario*



<sup>1</sup> OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris.



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”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

*administrativo con un inventario único de delitos y sanciones correspondientes, y podría delinear más claramente las jurisdicciones y responsabilidades de SERVIR y de la CGR. (...); situación que incluso ha sido recogida en el numeral 62 del Plan de Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, en el cual se establece como objetivo el “Promover un trabajo articulado con miras a delimitar las jurisdicciones y responsabilidades institucionales, y establecer un único inventario de infracciones y sanciones.”*

- 3.6 Así, se aprecia que la recomendación de la OCDE apunta a la aprobación de un catálogo único de infracciones y sanciones aplicables a los servidores del sector público, el cual sirva de insumo para la tipificación tanto en el Procedimiento Administrativo Disciplinario (en adelante, PAD) como para el Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS), y permitan generar predictibilidad tanto para los servidores civiles involucrados como para los operadores de los procedimientos.
- 3.7 Por lo tanto, a través del proyecto normativo bajo análisis debería materializarse la creación del referido catálogo único de infracciones en materia disciplinaria para los servidores del sector público, norma en la que además se deberá unificar las sanciones aplicables (debiendo ser las mismas para ambos regímenes sancionadores), así como establecer criterios de competencia claramente delimitados para las entidades -que ejercen su potestad disciplinaria en el marco del PAD de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC)- y las OCI o la Contraloría General de la República -que ejercen su potestad a través PAS regulado en la LOSNC-, ello a efectos de evitar la dualidad de procedimientos que supongan una infracción al Principio de Non Bis in Idem.

#### **Sobre los casos de infracciones cometidas bajo la vigencia del artículo 46° de la LOSNC que ya no podrán ser ventilados a través del PAS**

- 3.8 Sin perjuicio de la imposibilidad de SERVIR para analizar la tipología de infracciones contenida en el proyecto de Ley bajo análisis por ser una norma que no pertenece al SAGRH, es sumamente relevante advertir que en la presente propuesta normativa no se está regulando como deberá procederse en los casos de los PAS que fueron iniciados por hechos cometidos durante el vigencia del artículo 46° de la LOSNC declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional.
- 3.9 Así, debemos recordar que el presente proyecto normativo tiene por finalidad establecer el marco legal aplicable para la tipificación de las infracciones pasibles de ser conocidas a través del PAS de la Contraloría General de la República, ello como consecuencia de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC, en la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 46° de la LOSNC (norma que contenía la tipología de faltas aplicables en el PAD).
- 3.10 En ese contexto, es oportuno observar que el referido pronunciamiento del Tribunal Constitucional tendría las siguientes consecuencias:
- a) Las infracciones cometidas durante la vigencia del artículo 46° de la LOSNC declarado inconstitucional no contarían con marco normativo para su persecución a través del PAS, toda vez que en aplicación del principio de irretroactividad de la Ley no podría imputársele una infracción no vigente al momento de la comisión del hecho (lo que







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”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

descarta la posibilidad de imputar alguna de las infracciones contenidas en el proyecto normativo bajo análisis).

- b) Los PAS en trámite que hubieran sido iniciados por infracciones tipificadas en el artículo 46° de la LOSNC declarado inconstitucional podrían ser declarados nulos, no pudiendo volver a iniciarse un PAS por dichos hechos, al no contarse con marco normativo.

3.11 En definitiva, la situación antes descrita implica que todas aquellas infracciones cometidas durante la vigencia del artículo 46° de la LOSNC (declarado inconstitucional) ya no podrían ser conocidas a través del PAS; sin embargo debe recordarse dicha infracciones sí podrían ser ventiladas a través del PAD regulado por la LSC<sup>2</sup>, el mismo que es aplicable a todos los servidores públicos sin distinción de su régimen laboral (D.L. N° 276, 728 o 1057), y siempre que dichos casos se encontraran dentro del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento regulado en el artículo 93° de la LSC<sup>3</sup>.

3.12 Por lo tanto, en aras de prevenir la impunidad y asegurar el pleno ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, resultaría prudente que en el proyecto de ley bajo análisis disponga que los casos descritos en los literales a) y b) del numeral 3.10 del presente informe sean remitidos a las Secretarías Técnicas de las entidades públicas a las que pertenecen los servidores investigados con la finalidad que estas evalúen el inicio del PAD correspondiente, bajo el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC.

#### IV. Conclusiones

Luego de la revisión del Proyecto de Ley N° 4267-2019, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, se debe tener en consideración lo siguiente:

4.1 Las opiniones emitidas por SERVIR en materia de proyectos normativos, se encuentran limitadas por sus facultades derivadas de su condición de ente rector del SAGRH, motivo por el cual se tiene competencia para la emisión de opiniones respecto a la viabilidad, alcances y efectos de propuestas normativas que tengan incidencia sobre normas del SAGRH.

4.2 Si bien el proyecto normativo bajo análisis se encuentra enmarcado en el Sistema Administrativo de Control, lo cierto es que dicha regulación tendría un impacto indirecto sobre el SAGRH, específicamente en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria de las entidades públicas -derivado de una posible superposición de competencias para el ejercicio del poder punitivo del Estado a nivel administrativo sobre los servidores y funcionarios públicos- (lo que se generaría de aprobarse el proyecto en los términos propuestos), circunstancia que habilita a SERVIR como ente rector del SAGRH a efectuar alguna precisiones que deben ser consideradas en la referida Ley.

4.3 En el marco de implementación de la recomendación efectuada en el Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú y con miras a ejecutar la acción señalada en el numeral 62 del plan de Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción 2018-2021, aprobado por Decreto



<sup>2</sup> Siempre que las infracciones cometidas pudieran ser subsumidas en alguno de los tipos de falta descritos en el artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (para el caso de las faltas pasibles de suspensión o destitución) y su reglamento; o el Reglamento Interno de Trabajo (RIT) o el Reglamento de Servidores Civiles (RIS) -para el caso de las faltas leves pasibles de amonestación-.

<sup>3</sup> Tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad, o de la que haga sus veces



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”  
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Supremo N° 044-2018-PCM, correspondería que en el proyecto normativo bajo análisis se materialice un catálogo único de infracciones en materia disciplinaria para los servidores del sector público, en el que se unifique asimismo las sanciones aplicables en ambos regímenes sancionadores (PAD y PAS), estableciéndose además criterios de competencia claramente delimitados para las entidades -que ejercen su potestad sancionadora en el marco del PAD de la LSC- y las OCI o la Contraloría -que ejercen su potestad a través del PAS regulado en la LOSNC, con la finalidad de prevenir la dualidad de procedimientos que supongan una infracción al Principio de Non Bis in Idem.

- 4.4 Asimismo, debe advertirse que el proyecto normativo no regula cómo deberá procederse en los casos descritos en el numeral 3.10 del presente informe técnico, en los cuales no existiría marco normativo en el régimen sancionador del PAS para conocer todas aquellas infracciones que hubieran sido cometidas durante la vigencia del artículo 46° de la LOSNC, declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC.
- 4.5 Frente a ello, debe tenerse presente que dicha infracciones sí podrían ser conocidas a través del PAD regulado por la LSC<sup>4</sup>, el mismo que es aplicable a todos los servidores públicos sin distinción de su régimen laboral (D.L. N° 276, 728 o 1057), y teniendo en cuenta los plazos de prescripción para el inicio del procedimiento regulados en el artículo 93° de la LSC.
- 4.6 Por lo tanto, en aras de prevenir la impunidad a nivel administrativo y con el fin de asegurar el pleno ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, resultaría prudente que en el proyecto de ley bajo análisis disponga que los casos descritos en los literales a) y b) del numeral 3.10 del presente informe sean remitidos a las Secretarías Técnicas de las entidades públicas a las que pertenecen los servidores investigados con la finalidad que estas evalúen el inicio del PAD correspondiente, bajo el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio de respuesta respectivo.

Atentamente,



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

CSL/abs/ear.

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\03 PL y dictámenes\2019

<sup>4</sup> Siempre que las infracciones cometidas pudieran ser subsumidas en alguno de los tipos de falta descritos en el artículo 85° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (para el caso de las faltas pasibles de suspensión o destitución) y su reglamento; o el Reglamento Interno de Trabajo (RIT) o el Reglamento de Servidores Civiles (RIS) -para el caso de las faltas leves pasibles de amonestación-.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 22 MAYO 2019

OFICIO N° 1244 -2019 -MTPE/4

Señor

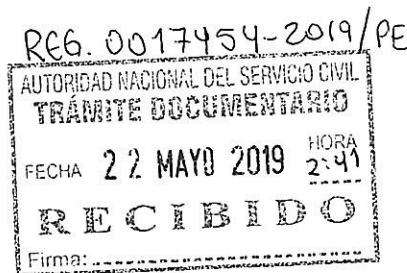
**JUAN CARLOS CORTES CARCELEN**

Presidente Ejecutivo

Autoridad Nacional del Servicio Civil

Pasaje Francisco de Zela N° 150 Piso 10

Jesús María. -



Referencia: Oficio N° 391-2018-2019/CTSS-CR-(p.o.)

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual el señor Z. Reymundo Lapa Inga, presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicita se emita opinión del Proyecto de Ley N° 4267/2018-CG, "Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional en el marco de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República".

Al respecto, remito a usted el referido documento para los fines que correspondan en el marco de las competencias atribuidas a la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

  
-----  
PEDRO MANUEL TAPIA ALVARADO  
SECRETARIO GENERAL  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

